


Instituto de Estudios
sobre Conflictos
y Acción Humanitaria

# La acción humanitaria en 2006: crónica de una vuelta a la realidad

# Informe del Observatorio de la Acción Humanitaria

Madrid, diciembre de 2007

# Índice

# .Presentación.

Por tercer año consecutivo el Observatorio de la Acción Humanitaria presenta su Informe sobre la acción humanitaria española e internacional. El año 2006 fue un periodo que se caracterizó por una cierta vuelta a la "realidad" tras los años anteriores (marcados claramente por la guerra de Iraq y Afganistan y por la respuesta al tsunami asiático). Una realidad que muestra con toda su crudeza la situación de millones de personas en nuestro mundo y que sitúa en sus justos términos las necesidades humanitarias. 2006 se caracterizó también por los leves avances en materia humanitaria en el marco de la ONU, pero fue un año en el que continuó una cierta confusión respecto a la especificidad e independencia que debe tener el humanitarismo cuando se aborda desde instituciones de carácter político.

En el caso español, el aumento cuantitativo fue grande, pero no se vio acompañado de la reforma en los mecanismos de gestión, lo cual hizo que el año se cerrara con una sensación de oportunidad perdida o cuando menos demasiado ralentizada.

En lo que respecta a su estructura, el primer bloque del Informe se centra en el repaso a los grandes acontecimientos internacionales que han marcado la acción humanitaria. Tras hacer un breve recorrido panorámico por los principales eventos de 2006, se profundiza en las respuestas que se han dado desde la comunidad internacional analizando su alcance, sus limitaciones y tratando de identificar las tendencias que pueden afectar al futuro. Incidimos especialmente en algunas de las iniciativas de reforma que se están dando en el seno de las Naciones Unidas. Iniciativas que no acaban de despegar y que tiene el riesgo de quedarse en meras intenciones debido a los cambios en el seno del organismo. Como en el Informe anterior, se dedica un capítulo a los aspectos jurídicos y en especial a la realidad del Derecho Internacional Humanitario (DIH). También dedicamos en esta ocasión un espacio a la Unión Europea, actor "original" en el entramado internacional que tampoco acaba de encontrar el lugar en el que situar una acción humanitaria diferenciada de la actuación política.

En este análisis de cuestiones que fueron relevantes en 2006, iniciamos la reflexión sobre los avances en las iniciativas de mejora de la calidad de la ayuda y en un tema siempre preocupante como el de la corrupción en las operaciones humanitarias. Especial atención dedicamos en esta ocasión a un tema que ya sugeríamos en ocasiones anteriores y que en 2006 ha cobrado un especial protagonismo: los efectos del cambio climático sobre el agravamiento de los desastres.

El segundo bloque del Informe se dedica al análisis detallado de la acción humanitaria española durante el año 2006. Tras haber analizado en Informes anteriores el papel de la cooperación descentralizada, y en especial el de las Comunidades Autónomas, o la respuesta española al tsunami, nos centramos en esta ocasión en la Administración Central, y más en concreto en el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) y en la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), sin desatender, aunque con menor detalle, a otros Ministerios. Y, podemos repetir lo mismo que en el año anterior: en el año estudiado se experimentaron algunos avances, especialmente relevantes en materia presupuestaria y en el aumento del compromiso multilateral, que no se vieron acompañados de las reformas orgánicas previstas desde hace tiempo y que por motivos administrativos se siguen demorando. Así, la reforma de la AECI, pendiente de la aplicación de la Ley de Agencias, ha dejado congelado el compromiso de creación en su seno de una Oficina Humanitaria o similar, que dé mayor peso al componente humanitario de nuestra cooperación. Este bloque suministra numerosos datos cuantitativos y cualitativos y se detiene, asimismo, en analizar la coherencia de la acción humanitaria pública española con los acuerdos internacionales asumidos por nuestro país, como la iniciativa de Buena Gestión de Donaciones Humanitarias (GHD). Se analizan los Documentos de Estrategia Sectorial de la Cooperación Española relativos a Construcción de la Paz y Acción Humanitaria que fueron discutidos y avanzados en el año 2006, aunque no concluidos.

El análisis de casos concretos, en los que se puede observar de cerca la actuación de muy diversos actores ante la ocurrencia de un desastre o un conflicto, suministra muchísima información y plantea numerosas cuestiones que interesan muy directamente en un Informe de estas características. Por ello, hemos incorporado varios capítulos que analizan situaciones muy diversas pero que permiten extraer algunas conclusiones más generales. El primero estudia el caso de Somalia, país que vive una crisis crónica a la que la comunicada internacional apenas responde. Se analiza también la evolución en el enfoque del VIH /SIDA desde una perspectiva

integral y, desde una visión más general, los riesgos de manipulación y subordinación de la ayuda. Por último, el caso de las ONG palestinas nos permite iniciar el debate sobre un tema particularmente preocupante en el momento presente, como es el auge de formas de ayuda ligadas a planteamientos religiosos, en este caso de corte islamista. Se completa el presente Informe con algunos Anexos en los que incluimos tanto una cronología de los principales acontecimientos del año en clave humanitaria, como algunos listados de proyectos que pensamos que son de gran interés. La AECI ha consolidado durante el año 2006 de modo muy importante su sistema de cómputo de gastos y de notificación a los organismos internacionales, mediante el llamado formulario de los 14 puntos, que incorporamos a los anexos.

De modo sintetizado, presentamos al inicio del Informe un resumen ejecutivo, que recoge sus principales conclusiones e introduce algunas propuestas y recomendaciones desarrolladas en páginas posteriores. Este es y ha sido siempre el espíritu del Observatorio de la Acción Humanitaria, aportar constructivamente a la mejora de la acción humanitaria de modo que pueda cumplir con los fines y propósitos que le dieron origen que nos son otros que los de prevenir y aliviar el sufrimiento humano sin discriminación.

El Informe es una obra colectiva del IECAH en el que han participado, además, varios profesionales de Médicos Sin Fronteras-España. Carlos Ugarte abordó el capítulo de Somalia, Thierry Vanvert analizó los riesgos de manipulación de la ayuda y Marcela Allheimen el abordaje del VIH / SIDA. Por parte del IECAH han participado en el Informe, Jesús A. Núñez Villaverde (Balance del año en materia de seguridad y cuestiones generales), Laurence Thieux (ONG en Palestina), María José Salvador (Aspectos jurídicos), Paola Saenz (Ayuda española y AECI), Irene Arcas (Ayuda europea), Kimberly Ray (Calentamiento climático), Ana Urgoiti (Iniciativas de calidad), Inés Fernandez Martín (Cronología), Fernando García Calero (Edición y cuestiones generales), Lourdes Rey Marcos (Edición) y Camille Nussbaum (Corrupción y cuestiones generales). La coordinación general del Informe y la elaboración de algunas partes del mismo corrió a cargo de Francisco Rey Marcos.

Desde el IECAH sólo nos resta agradecer su colaboración a quienes nos acompañan en la aventura que implica el **Observatorio de la Acción Humanitaria** –con especial referencia en este caso a Médicos Sin Fronteras-España, coeditor del Informe– y a cuantos han aportado sus reflexiones, sugerencias y propuestas en el proceso de elaboración de estas páginas. De igual modo, queremos agradecer la colaboración de las entidades públicas que nos han facilitado sus datos para la elaboración del Informe. En este sentido, es obligado citar muy especialmente al Gabinete del Secretario General de la AECI –cuya transparencia nos ha permitido acceder a abundante y valiosa información– y, muy particularmente, a Gonzalo Vega, Pablo Muelas, Beatriz Gutiérrez, Atria Mier y Rafael de Prado, quienes en todo momento han estado a nuestra disposición para facilitarnos el material que fuera necesario. No querríamos dejar pasar la oportunidad de dar las gracias a la DGPOLDE (especialmente a Carlos Asenjo), por su disponibilidad para darnos a conocer sus listados de datos y también por su amabilidad y paciencia en la inevitable tarea de exploración que siempre entraña una labor valorativa como la que desde aquí hemos llevado a cabo. Por último, pero no por ello menos importante, también queremos mostrar nuestro agradecimiento a Carmen González y a Irene Milleiro, ambas de Intermón Oxfam, por facilitarnos los documentos que necesitábamos para llevar a cabo nuestra evaluación.

La experiencia de los Informes anteriores que tuvieron un gran impacto en el sector y fueron capaces de incidir sobre los actores humanitarios españoles, nos hace ser optimistas sobre la utilidad de nuestros Informes y continuar de modo cotidiano trabajando por la mejora de la acción humanitaria.

**Francisco Rey Marcos**
**y Jesús A. Núñez Villaverde**
Codirectores del IECAH

Madrid, noviembre de 2007

# .Resumen Ejecutivo.

Si los años 2003 y 2004 estuvieron caracterizados en materia humanitaria por el impacto de las guerras de Iraq y Afganistán, y el 2005 por el devastador efecto del tsunami asiático y por el crecimiento del impacto de los desastres de componente natural, el año **2006, ante la falta de una crisis de esas magnitudes, ha permitido centrar más la atención en aquellas a las que nos enfrentamos cotidianamente y para las cuales la acción humanitaria es una respuesta esencial.** Darfur, Palestina, Líbano, Somalia, Haití y numerosos países asiáticos, latinoamericanos y, sobre todo, africanos, afectados por conflictos, desastres naturales o agravados por fenómenos de tipo natural en las llamadas emergencias complejas, han vuelto a la escena recordándonos que **más allá de los titulares en los medios, numerosas personas en nuestro planeta necesitan de ayuda humanitaria.**

En cualquier caso, el resurgimiento de la atención por estas viejas crisis ha puesto de manifiesto **la incapacidad del sistema internacional para enfrentarse de modo decidido a ellas con el objetivo real de resolverlas o superarlas. Al contrario, se ha evidenciado que la mera gestión de las crisis gana peso y en ella, en ocasiones, la ayuda humanitaria se usa como mera herramienta al servicio de esa simple gestión** y, evidentemente, de los objetivos políticos que esa gestión persigue. Se utiliza la ayuda para mitigar los daños e incluso rebajar la violencia a un nivel "aceptable" que, en no pocas ocasiones, hace que la atención internacional disminuya y se retrase la búsqueda de verdaderas soluciones duraderas. En definitiva, la obsesión por la seguridad en el marco dominante de la mal llamada "guerra contra el terror" convierten en meros instrumentos al servicio de éstas, a la acción humanitaria o la cooperación al desarrollo.

En este escenario internacional, tras el fracaso de las reformas propuestas en Naciones Unidas en 2005, **el año de despedida de Kofi Annan al frente del organismo multilateral se ha saldado con un balance bastante pobre**. Pocos han sido los avances de relieve, aunque en materia humanitaria– y debido en gran medida al empuje del también saliente vicesecretario general para Asuntos Humanitarios, Jean Egeland– se haya producido la consolidación del CERF (Fondo Central de Respuesta a Emergencias). Los avances sectoriales no evitan la sensación de oportunidad perdida en 2006, arrastrando la que ya se reflejaba en 2005. Para muchas organizaciones, como se analiza en el Informe, la acción humanitaria se ha convertido de este modo en una cortina de humo, tras la cual tienden a ampararse algunos Gobiernos, con el fin de enmascarar su falta de interés e implicación en la suerte de millones de personas que sufren las consecuencias de graves crisis.

Una de las cuestiones que **ha aparecido con gran claridad en 2006 ha sido la innegable relación entre el aumento de desastres y el cambio climático.** Si durante años los grupos ecologistas, numerosos científicos y los investigadores sobre cuestiones humanitarias fuimos acusados de catastrofistas y de agoreros cuando evocábamos esta relación, ha bastado la campaña promovida por el ex vicepresidente estadounidense Al Gore, sobre los efectos del calentamiento global, para que se constate que las predicciones eran reales y que los riesgos de cierto tipo de desastres están ligados al cambio climático.

En la **Unión Europea se han producido ciertos avances en la búsqueda de un mayor consenso sobre cuestiones humanitarias que consolide su carácter diferenciado en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC),** propia de quien se presenta como una potencia civil con capacidades militares, enfocada a la prevención de conflictos violentos y a la potenciación de sus mecanismos civiles de actuación ante crisis o desastres.

En el **ámbito español, el año 2006 ha sido para la acción humanitaria una continuación de la tendencia, iniciada en 2004, de normalización de un instrumento de la cooperación que se había convertido en polémico y confuso, debido a la manipulación a la que se había visto sometido en años anteriores**. En este sentido, el año ha continuado una cierta transición en la que se han producido algunos avances significativos, sobre todo en materia de crecimiento presupuestario y de mejora en la asignación de estos fondos, así como en planificación estratégica. Pero también se han vuelto a producir confusiones que creíamos olvidadas, como la contabilización de créditos FAD (Fondo de Ayuda al Desarrollo) como ayuda humanitaria.

En este panorama de transición y de consolidación de la acción humanitaria pública española, la debilidad más evidente está siendo la lentitud con la que se están produciendo las reformas institucionales que, previstas ya en el Plan Director 2005-2008, no acaban de concretarse. Lamentablemente, el año 2006 concluyó sin haber sido aclarada la estructura de la AECI ni el papel que dentro de ella va a jugar la anunciada Oficina de Acción Humanitaria.
En síntesis, **las cuestiones más relevantes que pone de manifiesto el Informe son**:

- En materia de **seguridad internacional**, en el año 2006 el discurso estadounidense ha tocado techo, lastrado por la descomposición interna del equipo original de Bush y por la constatación del fracaso cosechado en los principales frentes en los que se había puesto a prueba su discurso. La sensación que queda es que **2006 inaugura una etapa plomiza en la escena internacional, de mera transición a la espera de las próximas elecciones presidenciales en EE. UU**.
- 2006 ha sido, en el campo de **las relaciones internacionales y de la seguridad mundial, una simple estación de tránsito** por la que todos han querido pasar rápidamente, convencidos de la inadecuación de los esquemas vigentes para resolver los graves problemas de desarrollo y seguridad a los que nos enfrentamos y, al mismo tiempo, de la falta de voluntad y capacidad de los actores más relevantes para modificar los fundamentos de sus visiones y de sus estrategias. En esas condiciones, **lo que define el año es la idea de la gestión** (en el sentido más burocrático que quepa imaginar) de los asuntos que inevitablemente ha habido que tratar.
- La obsesión por la seguridad y la mal llamada "guerra contra el terror" convierten en meros instrumentos al servicio de éstas, a la acción humanitaria o la cooperación al desarrollo. Y **estos cambios en el contexto y en el cómo se instrumentaliza la ayuda han tenido devastadores efectos sobre los trabajadores humanitarios**.
- Los avances en materia de justicia internacional no sólo se han producido en los tribunales, sino también en la existencia de una mayor complicidad por parte de la comunidad internacional. No obstante, existen situaciones de desprotección del ser humano, violaciones del derecho internacional, y conflictos armados que han tenido dudosa respuesta por parte de dicha comunidad. **La "guerra sin cuartel contra el terrorismo internacional" está suponiendo una grave amenaza a la protección de los derechos humanos.**
- En cuanto a los avances jurídicos, tanto el juicio en la Haya a presuntos genocidas de Uganda, como el arresto domiciliario del ex dictador chileno Pinochet, la detención del ex presidente peruano Fujimori y el juicio al ex presidente de Liberia Charles Taylor, son hitos en el año 2006. Uno de los acontecimientos positivos en este aspecto ha sido **la creación del Consejo de Derechos Humanos** (que reemplaza en la ONU a la ya antigua Comisión de Derechos Humanos) creado, eso sí, con el voto en contra de los EE.UU.
- El año 2006 ha supuesto una **cierta vuelta a realidades que habían sido relegadas en años anteriores.** Han vuelto a aparecer los nombres de Darfur, Palestina, Líbano, Somalia, Haití y numerosos países asiáticos, latinoamericanos y, sobre todo, africanos, afectados por conflictos, desastres naturales o agravados por fenómenos de tipo natural en las llamadas emergencias complejas.
- Se ha evidenciado que la **mera gestión de las crisis gana peso y en ella, en ocasiones, la ayuda humanitaria se usa como una simple herramienta al servicio de esa visión**.
- **Se ha constatado con más fuerzas si cabe la innegable relación entre el aumento de desastres y el cambio climático.** Los datos de 2006 no dejan lugar a dudas y reflejan la tendencia al agravamiento de las olas de calor y de las inundaciones y otros desastres ligados al calentamiento global.
- En el año **2006 se registraron 427 desastres naturales que causaron la muerte a más de 23.000 personas y que afectaron a más de 143 millones**, ocasionando unas pérdidas materiales directas de más de 34.000 millones de dólares.
- **Asia continuó siendo el continente más afectado por este tipo de eventos, con el 44% del total mundial**. Los episodios más graves fueron el terremoto de Indonesia, que causó la muerte de 5.778 personas en el mes de mayo, y el tifón Durian, en las Islas Filipinas, que ocasionó 1.339 muertes en el mes de diciembre.
- **La mayor parte de las crisis humanitarias que se han vivido en 2006 tienen un carácter complejo** (conflictos armados, desastres naturales, violaciones de derechos humanos...) con multitud de causas explicativas. **El continente africano siguió siendo el más afectado por situaciones de este tipo y, según muchos autores, el 59% de las crisis afectaron a países de África.**
- **Los fondos para ayuda humanitaria han ido creciendo paulatinamente**, aunque todos los informes coinciden en que **la contabilización de fondos humanitarios es aún muy deficiente.** Ha habido avances en esta materia promovidos por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (CAD-OCDE).
- En términos porcentuales, **la ayuda humanitaria representó en 2006 aproximadamente el 14% del total de AOD** (Ayuda Oficial al Desarrollo) **de los países del CAD**, frente a un 3% en 1970 o un 10% a finales de los 90. **Respecto a los fondos canalizados por la ONU**, dentro del Sistema de Llamamientos Consolidados (CAP), **aumentó el porcentaje de respuesta por parte de los donantes cubriéndose el 64% de fondos frente al 55% del año anterior**.
- **Para la acción humanitaria española, el año 2006 ha sido una continuación de la tendencia iniciada en 2004 de normalización de un instrumento de la cooperación que se había convertido en polémico y confuso**. Se continúa así una cierta transición en la que se han producido algunos avances significativos, sobre todo en materia de crecimiento presupuestario, de mejora en la asignación de estos fondos y en la planificación estratégica.
- La debilidad más evidente está siendo la lentitud con la que se están produciendo las reformas institucionales. La AECI ha ganado peso en la gestión de la ayuda, canalizando más de 68 millones de euros (lo que supone duplicar los del año 2005). Sin embargo, **el año 2006 concluyó sin haber sido aclarada la estructura de la AECI ni el papel que dentro de ella debe jugar la anunciada Oficina de Acción Humanitaria.**
- Desde una perspectiva presupuestaria **se han imputado como acción humanitaria más de 257 millones de euros, lo que supone un crecimiento espectacular**. No obstante, el análisis más detallado de las cifras muestra que **el crecimiento se ha producido básicamente en el componente multilateral**, al haberse contabilizado los porcentajes de aportación a la Unión Europea y el Fondo Europeo de Desarrollo (FED) de un modo al menos discutible. Por el contrario, **el componente bilateral ha crecido de modo muy somero**, y los fondos de las Comunidades Autónomas y entidades locales han permanecido bastante estables, incluso con cierto retroceso en el caso de los ayuntamientos.
- Durante el año 2006 la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo **(DGPOLDE) ha impulsado** un proceso de profundización sectorial, poniendo en marcha **la elaboración de Documentos de Estrategia Sectorial (DES) en diversos ámbitos. Dos de ellos han sido el DES de Acción Humanitaria y el DES de Construcción de la Paz, ambos de gran relevancia para el objeto de este Informe**.
- Entre las realidades concretas de especial preocupación, **Somalia es un caso paradigmático dentro de los numerosos conflictos olvidados que asolan África, pues aquí ni se hace ni se deja hacer**. Unas veces los intereses regionales (con Etiopía como máximo exponente) y otras los intereses de ámbito global (con Estados Unidos moviendo permanentemente los hilos del conflicto), impiden a la población somalí salir de una espiral a la que se vio abocada hace ya más de 16 años.
- Igualmente preocupante es **el caso de las ONG en Palestina, que han ido evolucionando desde su creación en un contexto marcado por un conflicto crónico y de larga duración. Este proceso se ha agravado aún más tras el estallido de la segunda Intifada**, en septiembre del año 2000, con el refuerzo de las opciones violentas de ambos lados y la profundización de la estrategia de fuerza derivada de la ocupación israelí de los Territorios Ocupados Palestinos (TT. PP.).
- Desde una perspectiva temática, **es preciso hacer una mención específica a la evolución del enfoque respecto al VIH /SIDA desde un marco integral.** Es importante recordar que el abordaje de una enfermedad como es la infección por VIH (pandémica y con ausencia de acceso universal a la atención y a tratamiento) no depende solamente de la provisión de medicamentos antirretrovirales por parte de los ministerios de salud. También es imprescindible disponer de recursos humanos, laboratorios y/o pruebas diagnósticas rápidas y simples en estructuras de salud descentralizadas, así como estrategias simplificadas de manejo de la enfermedad.
- **Entre las propuestas que el Informe plantea para mejorar la ayuda humanitaria española, destacan la necesidad de**:
- **Mantener la especificidad de la acción humanitaria como instrumento de cooperación** con objetivos y medios de actuación complementarios, pero diferentes a otros ámbitos de la ayuda al desarrollo.
- **Incrementar la vinculación con otros sectores de la cooperación española**. Aunque pueda aparentemente chocar con lo anterior, la acción humanitaria se clarifica si se vincula de modo adecuado con el desarrollo, con la construcción de la paz, con la lucha contra la vulnerabilidad extrema y sus causas..., pero –insistimos–, entendida como una vinculación "adecuada", y no al servicio o como instrumento de otros. En esta línea **debería avanzarse**, como han hecho otros donantes, **en la definición de posiciones VARD (vinculación, ayuda, rehabilitación, desarrollo) y de impulso a la utilización de sistemas de planificación sensibles al conflicto en países o regiones proclives a ellos**. Eso implica mayor dedicación a programas de gestión de riesgos, preparación ante desastres y fortalecimiento de capacidades locales.
- **Promover la coherencia de políticas en materia humanitaria**. Especialmente con la política de seguridad y defensa, pero también con otras (como la comercial) que eventualmente puedan presentar problemas de coherencia.
- **Profundizar en el compromiso internacional de nuestra ayuda, lo que supone en primer lugar la aplicación global de todos los principios de la GHD** (Good Humanitarian Donorship/Buena Gestión de las Donaciones Humanitarias). En esa línea es, asimismo, prioritario: a) elaborar el documento de compromiso con esta iniciativa (Plan de Acción), para que no quede en una mera generalidad; b) mantener el componente multilateral y el apoyo al CERF; c) aumentar la contribución al CAP (Proceso de Llamamientos Consolidados de la ONU); d) mejorar la coordinación con otros donantes; y e) incorporarse a iniciativas de calidad y mejora; ...
- **Sumarse más decididamente a otras propuestas internacionales que influyen sobre la protección de civiles, el espacio humanitario y la ayuda, como la que contempla el principio de "Responsabilidad de proteger"** avalado por la Asamblea General de la ONU en septiembre de 2005.
- **Acelerar las reformas institucionales y organizativas.** No sólo de la AECI sino del resto de los actores públicos y de las ONG.
- **Consolidar el incremento cuantitativo de la ayuda humanitaria, mejorando la asignación**.

En ayuda humanitaria los criterios geográficos son siempre secundarios pero debe cuidarse, en coordinación con otros donantes, que la asignación de recursos se haga en función de criterios humanitarios.

- **Apostar por la calidad**, apoyando la participación en los foros especializados y promoviendo la cultura de evaluación, la transparencia y la rendición de cuentas del sector.
- **Profundizar la educación de la ciudadanía sobre estas materias**. Los datos de un reciente Eurobarómetro muestran un elevado apoyo público a la ayuda humanitaria y a la dedicación de fondos públicos a ella, pero al tiempo destacan un enorme desconocimiento y una canalización, que hace que este apoyo sea muy voluble. Por ello, habría que aumentar las acciones de "algo más que sensibilización" en este tema. El impulso a la investigación y reflexión deben ir de la mano de esta orientación estratégica. Muchos de estos retos aparecen en el Documento de Estrategia Sectorial de Acción Humanitaria, por lo que su difusión y rápida puesta en marcha debería ser, de igual modo, una de las principales prioridades para el futuro inmediato.



**.Capítulo 1.**

# El año 2006 en perspectiva humanitaria. Volver por donde solía*

"Cuando despertó, el dinosaurio todavía estaba allí"

**Augusto Monterroso**

*
Capítulo elaborado por **Francisco Rey Marcos**, codirector del IECAH.

# 1

## Introducción

Si los años 2003 y 2004 estuvieron caracterizados en materia humanitaria por el impacto de las guerras de Iraq y Afganistán, y el 2005 por el devastador efecto del tsunami asiático y por el crecimiento del impacto de los desastres de componente natural, el año 2006 ha supuesto una cierta vuelta a realidades que habíamos querido olvidar y marginar y que, como en el cuento de Monterroso, todavía estaban allí. En efecto, tras la percepción algo artificial de años anteriores motivada por las dos grandes guerras de ocupación y por un desastre natural de proporciones bíblicas, el año 2006 nos ha recordado de modo testarudo cuáles son las verdaderas «otras» crisis a las que nos enfrentamos y para las cuales la acción humanitaria es una respuesta esencial. Y han vuelto a aparecer los nombres de Darfur, Palestina, Líbano, Somalia, Haití y numerosos países asiáticos, latinoamericanos y sobre todo africanos, afectados por conflictos, desastres naturales o agravados por fenómenos de tipo natural en las llamadas emergencias complejas. De alguna manera se ha «vuelto por donde solía».

En cualquier caso, el resurgimiento de la atención por estas viejas crisis ha puesto de manifiesto la incapacidad del sistema internacional para enfrentarse de modo decidido a ellas con el objetivo de resolverlas o superarlas. Al contrario, se ha evidenciado que la mera gestión de las crisis gana peso y en ella, en ocasiones, la ayuda humanitaria se usa como herramienta al servicio de esa simple gestión. Y evidentemente de los objetivos políticos que esa gestión persigue. Se utiliza la ayuda para minimizar los daños e incluso lograr un nivel de violencia «aceptable» que en ocasiones hace que la atención internacional disminuya y se retrase la búsqueda de verdaderas soluciones duraderas. La obsesión por la seguridad y la mal llamada «guerra contra el terror» convierten en meros instrumentos al servicio de estas a la acción humanitaria o a la cooperación al desarrollo. Y estos cambios en el contexto y en el cómo se instrumentaliza la ayuda han tenido devastadores efectos sobre los trabajadores humanitarios. Según los datos del Centre for Internacional Cooperation de Nueva York, 82 trabajadores fueron asesinados, 52 fueron secuestrados y 78 resultaron heridos de gravedad durante 2006.[1]

En este escenario internacional, tras el fracaso de las reformas propuestas en las Naciones Unidas en 2005, el año de despedida de Kofi Annan al frente del organismo multilateral se ha saldado con un balance bastante pobre y muy centrado en la mera gestión, en lo que suele conocerse como *bussiness as usual*. Ha habido pocos avances relevantes, aunque en materia humanitaria y, debido en gran medida al empuje del también saliente vicesecretario general para Asuntos Humanitarios, Jean Egeland, se haya producido la consolidación del CERF (Fondo Central de Respuesta a Emergencias) y de otras iniciativas que analizamos en las páginas siguientes. Estos son avances sectoriales que no quitan la sensación de oportunidad perdida con la que se cerró el 2005 y que continuó en 2006.

Una de las cuestiones que ha aparecido con gran claridad en el año 2006 ha sido la innegable relación entre el aumento de desastres y el cambio climático. Si durante años los grupos ecologistas, numerosos científicos y los investigadores sobre cuestiones humanitarias fuimos acusados –¡¡¡nunca mejor dicho!!!– de catastrofistas y de agoreros cuando evocábamos esta relación, ha bastado la campaña promovida por el ex vicepresidente estadounidense Al Gore sobre los efectos del calentamiento global para que se constate que las predicciones eran reales y que los riesgos de cierto tipo de desastres están ligados al cambio climático.

1
Puede verse un resumen del informe en el artículo de ROWLING, Megan, «2006: A violent year for aid workers», *Alertnet*, 28 diciembre 2006, http://www.alertnet.org/thefacts/reliefresources/116732737067.htm.

2
IECAH, *La acción humanitaria en 2005: desastres naturales… y mucho más. Informe del Observatorio de la Acción Humanitaria*, Madrid: Instituto de Estudios sobre Conflictos y Ayuda Humanitaria/Médicos Sin Fronteras, 2006. Este y otros documentos relacionados están disponibles en línea en http://www.iecah.org.
(En la página siguiente)

3
Usamos este término aunque ya hemos puesto de manifiesto en otras ocasiones la influencia humana en muchos de estos fenómenos «naturales». (En la página siguiente)

4
Los datos de desastres naturales se han extraído de CRED, *Annual disaster statistical review. Numbers and trends 2006*, Bruselas: Centre for Research of Epidemiology of Disasters, 2007.
(En la página siguiente)



# 2

## Los desastres en 2006

En el informe del año anterior analizábamos las fuentes de información sobre desastres y las bases de datos comúnmente usadas en este sector.[2] Poníamos de manifiesto que, tras años de cierta confusión sobre cómo se contabilizaban y computaban las cifras, comenzaba a existir bastante rigor en este tratamiento de datos, lo cual permitía comparaciones, análisis de tendencias, etc.

### 2.1 Desastres naturales[3]

Pues bien, los datos de 2006 no dejan lugar a dudas y reflejan la tendencia al agravamiento de las olas de calor y de las inundaciones y otros desastres ligados al calentamiento global.

Aunque en 2006 hubo una cierta vuelta a la «normalidad» y no hubo eventos tan dramáticos como el tsunami de finales de 2004 o el terremoto de Cachemira de 2005, las cifras del impacto de los desastres naturales siguen siendo muy elevadas y la destrucción que generaron, también. En el año 2006 se reportaron 427 desastres naturales que causaron la muerte a más de 23.000 personas y que afectaron a más de 143 millones, ocasionando unas pérdidas materiales directas de más de 34.000 millones de dólares.[4]

Respecto al tipo de desastre, se observa un crecimiento del número de inundaciones (235 reportadas, es decir, más del 55% de los desastres registrados en 2006) y del de las tormentas tropicales, tifones, vientos huracanados, etc.

Asia continuó siendo el continente más afectado por este tipo de acontecimientos, y el 44% de los desastres ocurrieron en aquel continente. Los sucesos más graves fueron el terremoto de Indonesia, que causó la muerte de 5.778 personas en el mes de mayo, y el tifón *Durian* en las Islas Filipinas, que ocasionó 1.339 muertes en el mes de diciembre.

Debido al mayor rigor en el cómputo y a los criterios más estrictos, al analizar los datos del año 2006 aparecen algunas cuestiones curiosas que asomaban de modo aparentemente aislado en 2005 debido al huracán *Katrina* en los Estados Unidos, pero que se consolidan como tendencia general. Nos referimos al impacto de las olas de calor o las inundaciones en los países desarrollados. Así, cuatro países europeos (Francia, los Países Bajos, Bélgica y Ucrania) aparecen entre los 10 más afectados por desastres con víctimas mortales, y ocupan los puestos 3º, 5º, 6º y 9º, respectivamente. Francia registró 1.388 víctimas, los Países Bajos 1.000 y Bélgica 940 debido a la ola de calor, mientras que Ucrania contabilizó 801 muertos por la ola de frío. Los países desarrollados han sido remisos durante muchos años a suministrar estas cifras o a asignar las causas de muchos fallecimientos a este tipo de sucesos, pero la evidencia comienza a ser muy clara y algunos países comienzan a acreditarlo.



**Desastres naturales por número de muertos 2006**
Fuente: CRED 2007.



| | | |
|---|---|---|
| Terremoto, mayo | Indonesia | 5.778 |
| Tifón Durian, diciembre | Filipinas | 1.399 |
| Corrimiento de tierras, febrero | Filipinas | 1.112 |
| Ola de calor, julio | Holanda | 1.000 |
| Ola de calor, julio | Bélgica | 940 |
| Tifón Bilis, julio | República Popular China | 820 |
| Tsunami, julio | Indonesia | 802 |
| Ola de frío, enero | Ucrania | 801 |
| Inundación, agosto | Etiopía | 498 |
| Tifón Samoai, agosto | República Popular China | 373 |

f2

**Países más afectados por desastres naturales. 2006**
Fuente: CRED 2007.

f3

**Víctimas (muertos y afectados) por desastres naturales por 100.000 habitantes. 2006**
Fuente: CRED 2007.

Todos estos datos y la mayor frecuencia de ciertos acontecimientos muestran con claridad dos cosas:

- El aumento de cierto tipo de desastres ligados al cambio climático (dedicamos un artículo específico a este tema en el informe).
- El aumento de la vulnerabilidad de ciertos colectivos, especialmente personas mayores, en los países desarrollados. El problema para muchos países desarrollados, como decía Salvador Briceño (director del Secretariado de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres), es que «la gente ignora los sistemas de alerta y cree que son inmunes frente a estos eventos».




| | |
|---|---|
| República Popular China | 35 |
| Estados Unidos | 26 |
| Indonesia, Filipinas | 20 |
| India | 17 |
| Afganistán | 13 |
| Vietnam | 10 |
| Australia, Burundi, Pakistán | 8 |
| Etiopía, México, Rumanía | 7 |
| Alemania | 6 |
| Bangladesh, Canadá, Japón, Kenia, Rusia,Malasia, Papúa-Nueva Guinea, Somalia | 5 |




| | |
|---|---|
| Malawi | 34.331 |
| Burundi | 26.778 |
| Kenia | 11.935 |
| Filipinas | 9.097 |
| Afganistán | 7.194 |
| República Popular China | 6.753 |
| Somalia | 5.490 |
| Tailandia | 5.040 |
| Guayana Francesa | 4.562 |
| Vietnam | 3.969 |

## 2.2 Desastre natural + violencia: identificación de las principales crisis humanitarias en 2006[5]

Como analizábamos en informes anteriores, la mayor parte de las crisis que tienen consecuencias humanitarias sobre las poblaciones afectadas se producen por una suma o combinación de diversas variables, naturales, geopolíticas, ligadas a conflictos... en lo que se ha dado en llamar *emergencias políticas complejas*, atendiendo a que en muchas de estas causas el elemento político es esencial. Otros han preferido el término *emergencias humanitarias complejas*, que obviamente se refiere más a los efectos que a las causas, y en los últimos años el término se ha popularizado –todo hay que decirlo, en el ámbito anglosajón– como *emergencias complejas,* y ese es el modo en que lo usan las Naciones Unidas. En castellano hemos propuesto hace tiempo el uso de *desastre complejo*, más que *emergencia*, ya que en muchos casos no se trata de emergencias sino de crisis crónicas o de larga duración, pero el término no ha cuajado.[6]

5
En muchas ocasiones hemos defendido el uso del término *crisis humanitaria* pese a los criterios críticos de algunos académicos de la lengua. Recomendamos el excelente comentario de Luis Gónzalez en http://ec.europa.eu/translation/bulletins/puntoycoma/101/pyc1014_es.htm o el muy atinado de Javier Bezos criticando a los críticos en http://www.texytipografia.com/bagatelas1.html.

6
Para una revisión y discusión sobre las emergencias complejas ver CLIFFE, Lionel y LUCKMAN, Robin, «Complex political emergencies and the state: failure and the fate of the state», *Third World Quarterly*, vol. 20 (1999), n.º 1, pp. 27-50. Tambien GUNDEL, Joakin, *Humanitarian assistance: Breaking the waves of complex political emergencies. A literature survey*, CDR Working paper 99.5, Copenhaguen: Centre for Development Research, 1999. Accesible en Internet, en http://www.diis.dk/graphics/CDR_Publications/cdr_publications/working_papers/wp-99-5.htm.

7
ESCOLA DE CULTURA DE PAU, *Alerta 2007! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de la paz*, Barcelona: Icaria, 2007.
(En la página siguiente)



Sea como fuere, la mayor parte de las crisis humanitarias que se han vivido en 2006 tienen este carácter de complejidad en sus causas y efectos y rara vez son atribuibles a una única causa.




**Radiografía regional de las crisis humanitarias más destacadas de 2006**
Fuente: ESCOLA DE CULTURA DE PAU 2007.[7]




| | |
|---|---|
| **África** | |
| **•Sudán (Darfur), Chad y R. Centroafricana** | La agudización del conflicto de Darfur repercutió gravemente en el aumento y el deterioro de la situación de desplazados internos y refugiados en países vecinos. |
| **•Somalia** | El impacto de los nuevos enfrentamientos en Mogadiscio y las inundaciones en el país provocaron la salida masiva de personas refugiadas hacia Kenia. |
| **América** | |
| **•Haití** | La falta de acceso a servicios básicos, así como el aumento de los secuestros y la situación de inseguridad, provocó el incremento en el número de personas que intentaron abandonar el país. |
| **Asia y Pacífico** | |
| **•Sri Lanka** | La ruptura del alto el fuego y las disensiones entre los Tigres de Liberación de la Tierra Tamil (LTTE) y el Gobierno obstaculizaron el acceso de las organizaciones humanitarias. |
| **•Timor Oriental** | El 10% de la población sufrió desplazamiento forzoso debido a la escalada del conflicto. |
| **Europa y Ásia central** | |
| **•Chechenia (Rusia)** | La precaria situación de los refugiados chechenos en Ingushetia se vio agravada por las constantes amenazas de cierre de campos de desplazados por parte del Gobierno ruso. |
| **Oriente próximo** | |
| **•Palestina** | El embargo económico impuesto por Israel y varios países occidentales al Gobierno electo de Hamas, así como los constantes ataques del ejército israelí contra la población, sobre todo en Gaza, y las disputas internas entre Hamas y Al Fatah, agravaron drásticamente la situación humanitaria de millones de palestinos. |

El continente africano siguió siendo el más afectado por situaciones de este tipo, y según muchos autores el 59% de las crisis afectaron a países de África. La región de Asia y Pacífico le siguió con el 18%, Europa y Asia Central con el 11%, Oriente Próximo con el 7% y América con el 5%.[7] Aunque no somos muy partidarios de este tipo de valoraciones cuantitativas, las citamos porque dan una idea global del impacto de las crisis en los diversos continentes.

*f*5
**Principales crisis humanitarias en 2007 por regiones**
Fuente: ESCOLA DE CULTURA DE PAU, 2007

Uno de los datos más destacables desde la perspectiva humanitaria fue la reducción del número de refugiados durante el año 2006. Según los datos del ACNUR, la cifra de refugiados fue de 9,2 millones de personas, la más baja en los últimos 25 años. Sin embargo, los desplazados internos siguieron aumentando y se alcanzó la cantidad de 25 millones de personas.




| Países | Causas de la crisis |
|---|---|
| **África Austral** | |
| Angola | Proceso de retorno y reasentamiento |
| Leshoto | Sequía, VIH/SIDA |
| Madagascar | Sequía, VIH/SIDA |
| Malawi | Sequía, VIH/SIDA |
| Suazilandia | Sequía, VIH/SIDA |
| Zimbabwe | VIH/SIDA, crisis política y económica, aislamiento internacional |
| **África Occidental** | |
| Costa de Marfil | Conflicto armado, volumen de desplazamientos internos, retraso del proceso electoral y desarme |
| Guinea | Impacto conflictos regionales, volumen de refugiados |
| Liberia | Impacto conflictos regionales, reasentamiento y retorno de refugiados |
| Sahel (Mauritania, Malí, Níger) | Sequía, inestabilidad política |
| Sierra Leona | Impacto conflictos regionales, reasentamiento y retorno de refugiados |
| **Cuerno de África** | |
| Eritrea | Conflicto fronterizo, volumen de desplazamientos forzados, sequía |
| Etiopía | Conflicto fronterizo, volumen de desplazamientos forzados, sequía |
| Somalia | Conflicto armado, volumen de desplazamientos forzados, sequía |
| Sudán | Conflicto armado, volumen de desplazamientos forzados, sequía |
| **Grandes lagos y África Central** | |
| Burundi | Conflicto armado, volumen de desplazamientos internos |
| Chad | Disputas armadas internas, inestabilidad regional, volumen de desplazamientos forzados y personas refugiadas |
| Congo | Volumen de desplazamientos forzados |
| Kenia | Volumen de desplazamientos internos, sequía |
| R. Centroafricana | Disputas armadas internas, volumen de desplazamientos internos |
| R. D. Congo | Conflicto armado, volumen de desplazamientos forzados |
| Ruanda | Impacto de conflictos regionales, volumen de desplazamientos forzados |
| Tanzania | Volumen de personas refugiadas, sequía |
| Uganda | Conflicto armado, volumen de desplazamientos forzados, sequía |
| **América** | |
| Colombia | Conflicto armado, volumen de desplazados internos |
| Haití | Desastres naturales, crisis política y económica |
| **Asia y Pacífico** | |
| Afganistán | Conflicto armado, volumen de desplazamientos forzados, sequía |
| Filipinas | Desastres naturales, conflicto armado |
| Indonesia | Tsunami, situación posbélica, volumen de desplazamientos forzados |
| Myanmar | Volumen de desplazamientos internos |
| Nepal | Conflicto armado |
| Pakistán | Terremoto |
| Corea del Norte | Crisis económica, alimentaria y sanitaria |
| Sri Lanka | Desastres naturales, conflicto armado, volumen de desplazamientos forzados |
| Timor Oriental | Conflicto civil, violencia contra población desplazada |
| **Europa y Asia Central** | |
| Cáucaso (Armenia, Azerbaiyán y Georgia) | Volumen de desplazados internos, crisis política y económica |
| Rusia (Chechenia) Repúblicas vecinas (Daguestán, Osetia del Norte e Ingushetia) | Conflicto armado, volumen de desplazados internos |
| Serbia y Montenegro (Kosovo) | Disputas civiles internas, volumen de desplazados internos |
| **Oriente Medio** | |
| Iraq | Conflicto armado, sequía |
| Líbano | Conflicto armado, rehabilitación posbélica, inestabilidad |
| Palestina | Conflicto armado, aislamiento humanitario de la población |

# 3

**La respuesta internacional. Avances y retrocesos de un año de transición ¿hacia dónde?**

En un año de cierta «normalidad» en materia de desastres como fue 2006 aparecen más claramente las carencias y limitaciones del sistema para responder a las crisis. Se ponen de manifiesto también con más claridad las tendencias de fondo, y se pueden valorar mejor los avances y logros. Si el año 2005 fue un año de cierta catarsis por la tensión que supuso para muchas agencias la respuesta al tsunami y la insatisfacción por el agravamiento de la situación humanitaria en Iraq, Afganistán y Darfur, así como por los intentos de reforma del sistema de respuesta humanitaria especialmente dentro de la ONU, el 2006 ha permitido ver con más rigor la realidad cotidiana de un sistema que, como muchos ironizan, es todo menos sistemático.
Así, durante el año se han manifestado las dificultades para poner en marcha las acciones para la protección de civiles previstas en el llamado principio de *responsabilidad de proteger* aprobado por la Asamblea General de la ONU en 2005. Algunas organizaciones no gubernamentales y algunos países hicieron esfuerzos para conseguir su aplicación en el caso de Darfur, cosa que finalmente no se ha realizó.

## 3.1 Una mirada a las cifras

Tras el máximo alcanzado en 2005 con más de 18.000 millones de dólares para ayuda humanitaria,[8] debido básicamente a las donaciones tras el tsunami, el año 2006 vuelve según todos los datos a unas cifras cercanas a los 7.000 millones de dólares. Como las aportaciones al tsunami e Iraq se consideran desde esta perspectiva «anomalías», se excluyen en la siguiente gráfica.

8
«Development Initiatives», *Global Humanitarian Assistance 2006, Londres*, 2006.

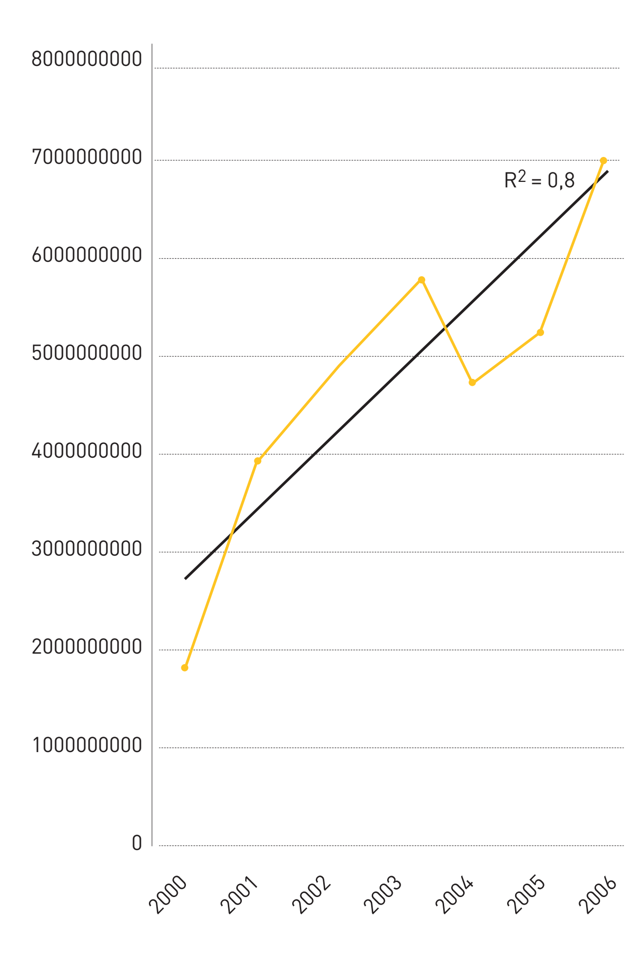
9
STODDARD, Abby, HARMER, Adele, HAVER, Katherine, «Operational consequences of reform project: financing reform study», Preliminary data analysis, mayo 2007, p. 5. Citado en WALKER, Peter y PEPPER, Kevin, *Follow the money: a review and analysis of the state of humanitarian funding*, Briefing Paper, Medford (MA): Feinstein International Center, junio 2007, http://fic.tufts.edu/downloads/GHD-IASCFINALPAPER.pdf.

*f6*

**Tendencia de la ayuda humanitaria oficial, excluidas las aportaciones a Iraq y al tsunami (en dólares).**
Fuente: STODDARD, HARMER y HAVER 2007[9]

Como vemos, los fondos para ayuda humanitaria han ido creciendo paulatinamente, aunque ese crecimiento parece estar ralentizándose. En cualquier caso, todos los informes coinciden en que la contabilización de fondos humanitarios es aún muy deficiente, debido entre otros factores a que no consideran o a que subestiman los esfuerzos locales, no toman en cuenta las remesas para estos fines, sigue habiendo diferencias en qué conceptos se contabilizan, no incluyen los fondos privados a muchas ONG... en fin: hay que avanzar aún en el rigor con que se analizan estos fondos.




En términos porcentuales, la ayuda humanitaria representó en 2006 aproximadamente el 14% del total de la AOD (ayuda oficial al desarrollo) de los países del CAD, frente a un 3% en 1970 o un 10% a finales de los años noventa. A esto habría que añadir el creciente peso de los donantes no tradicionales y no miembros del CAD (Emiratos Árabes, Arabia Saudí, etc.) que representan un 12% de la ayuda humanitaria global y los donantes privados, especialmente significativos en desastres naturales.

Respecto a los fondos canalizados por la ONU dentro del Sistema de Llamamientos Consolidados (CAP), aumentó el porcentaje de respuesta por parte de los donantes cubriéndose el 64% de fondos, frente al 55% del año anterior. Las cifras del CAP alcanzaron los 3.131 millones de dólares. Aun así, la distribución de fondos fue muy desigual y, frente a algunos llamamientos como Timor Oriental o el Líbano, que llegaron a cubrir el 100%, otros como Burundi o Somalia no llegaron al 50%.

## 3.2 La reforma humanitaria en la ONU

De los tres pilares del programa de reforma humanitaria de la ONU que analizábamos en el Informe anterior –aumento de la coordinación, enfoque de *clusters* y Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF)–, en dos de ellos se han producido avances, y en general se ha consolidado el papel de la ONU en la canalización de los esfuerzos humanitarios. Si en 2005 se había producido un gran crecimiento de los fondos privados y bilaterales como consecuencia sobre todo del tsunami, en 2006 se ha vuelto a aumentar el porcentaje de fondos canalizados a través de la ONU, aunque las cifras totales de fondos han disminuido.

### 3.2.1 El Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF)

El nuevo CERF que sustituía al viejo Fondo Rotatorio creado en 1991 y que nunca fue muy eficaz se puso en marcha en marzo de 2006, y hasta final de año 51 países habían aportado la suma de 298,7 millones dólares, de los 450 que se marcó el vicesecretario General para Asuntos Humanitarios para 2008. Es decir, en términos contables, la tendencia es bastante positiva.[10]

Durante el año, 182,4 millones de dólares se destinaron a crisis súbitas en 24 países y 76,9 millones a crisis que habían recibido insuficiente financiación por otros mecanismos. El 70,9% de los fondos fue a África. La República Democrática del Congo y Sudán fueron los mayores receptores, aunque Afganistán aparece en tercer lugar con 32,3 millones de dólares.

La mayor parte de los análisis realizados desde la puesta en marcha del CERF coinciden en que ha sido un suceso positivo, pero que necesita mejorar su gestión, pues se siguen produciendo demoras e ineficacias graves. Además debe incorporar en su ejecución a las ONG y establecer mecanismos de rendición de cuentas y evaluación más precisos.[11]

### 3.2.2 El sistema de *clusters*

El sistema de *clusters* que había comenzado en 2005 aceleró su trabajo en 2006 y se incluyó dentro de un llamamiento específico que fue financiado al 65%. Muchos de los grupos de trabajo se pusieron en marcha y diversos *clusters* fueron activados en algunas crisis, lo que mejoró el trabajo común entre agencias y la coordinación. Así, durante las crisis del Líbano, Somalia, Etiopía u otras, se pusieron en marcha los *clusters* de logística, cobijo de emergencia y nutrición, entre otros.[12]

Algunos *clusters* de fuerte contenido técnico, como telecomunicación de emergencias o logística, han topado con problemas derivados de la distinta visión entre el terreno y los responsables técnicos en las sedes o en las empresas proveedoras, y con problemas de financiación. En cualquier caso, aunque hay agencias y sobre todo ONG que no se han incorporado a este sistema de *clusters*, nadie en el sector humanitario niega el interés de una iniciativa como esta.

10
Véase la información del propio CERF en http://ochaonline3.un.org/CERF2006/tabid/1786/Default.aspx

11
Ver para estos temas *El Fondo Central de Respuesta para Emergencias de Naciones Unidas, un año después*, Informe de Oxfam International, marzo 2007, disponible en http://www.intermonoxfam.org/UnidadesInformacion/anexos/8249/070308_CERF.pdf

12
OCHA, «Report on implementation of global cluster capacity-building April 2006-March 2007», *ReliefWeb*, marzo 2007, http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900SID/JFRN-6Z5PDC?OpenDocument

### 3.2.3
### Otras iniciativas en la ONU

Como hemos visto en el apartado económico, el proceso de llamamientos consolidados CAP se ha ido afirmando como mecanismo de financiación y coordinación para aquellas situaciones que permiten una planificación a medio término. En muchos de estos casos, el CAP ha permitido una mejor asignación de recursos, un reforzamiento del papel de la OCHA y una mejor coordinación, al menos, entre las agencias del sistema de las Naciones Unidas. La puesta en marcha de otros mecanismos como el propio CERF, los llamados *flash appeals* (llamamientos urgentes), la *pooled funding* (financiación común) y otros están introduciendo cierta confusión que parecería necesario solventar. Del mismo modo, aunque a nivel teórico se han producido avances en la evaluación inicial de necesidades a través del Marco de Análisis de las Necesidades (NAF, por su nombre inglés Needs Assesment Framework) y de las Evaluaciones Comunes de Necesidades, en la práctica la aplicación de estas herramientas es aún parcial.

Respecto a otro gran tema para la ONU, como es el de la participación de contingentes militares en operaciones humanitarias, que hemos tratado *in extenso* en anteriores informes, el año 2006 se cerró con una nueva conferencia en Oslo para renovar y actualizar el compromiso con la Directrices de Oslo sobre el uso de recursos militares y de defensa civil en operaciones humanitarias.[13]

### 3.2.4
### La reforma en cuestión

La salida del vicesecretario general de Asuntos Humanitarios como consecuencia del cambio de secretario general deja en vilo muchos de los procesos iniciados en estos últimos años. El nuevo vicesecretario, John Holmes, que sustituye a Egeland, no parece tener el mismo perfil y empuje y aún no ha expresado con claridad sus prioridades para su mandato. El futuro de algunos componentes de la reforma está pues en cuestión.

En cualquier caso, no conviene olvidar que, aunque importante, lo más relevante no es la reforma del aparato humanitario de la ONU y del fortalecimiento de su capacidad técnica. Lo decisivo es abordar reformas de mayor calado que eviten lo que se ha dado en denominar la *esquizofrenia del sistema*, queriendo aludir con esa expresión a las incoherencias o contradicciones que se dan en las diversas posiciones del organismo multilateral,[14] especialmente visibles entre los componentes civiles y militares del sistema.

### 3.3
### La Buena Gestión de las Donaciones Humanitarias[15]

El proyecto de Buena Gestión de las Donaciones Humanitarias (GHD, siglas en inglés de Good Humanitarian Donorship)[16], iniciado en 2003 por un grupo de países donantes, experimentó algunos avances en 2006 y agrupa en la actualidad a 24 países, que pueden ser 35 si finalmente la Unión Europea aprueba, como está previsto, el llamado «Consenso europeo sobre la ayuda humanitaria».

Durante el año 2006 se avanzó en los siguientes aspectos:

- Asignación de recursos en función de las necesidades. Se elaboraron diversos documentos que tratan de orientar esta dedicación de recursos de modo que se respeten los principios humanitarios. En concreto se estudiaron las ventajas o desventajas para este tema de la utilización de canales multilaterales o bilaterales.
- Coordinación entre donantes en el terreno. Se pusieron en marcha diversas iniciativas en la elaboración del Plan de Acción Humanitaria en la República Democrática del Congo.

13
Véase a este respecto, en el sitio web de la OCHA, http://ochaonline3.un.org/AboutOCHA/Organigramme/EmergencyServicesBranchESB/CivilMilitaryCoordinationSectionCMCS/PolicyGuidanceandPublications/tabid/1403/Default.aspx.

14
Ver sobre este tema THIEUX, Laurence y REY MARCOS, Francisco, «El complejo reto de las misiones integradas», en IECAH, *La acción humanitaria en 2005: desastres naturales... y mucho más. Informe del Observatorio de la Acción Humanitaria*, Madrid: Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria/Médicos Sin Fronteras, 2006. (En página anterior)

15
Todos los documentos citados se pueden obtener en http://www.goodhumanitariandonorship.org/ (En página anterior)

16
Adoptamos esta traducción siguiendo a UNTERM "base de datos terminológica multilingüe de las Naciones Unidas" http://157.150.197.21/DGA-ACS/unterm.nsf/Welcome?OpenPage.



- Seguimiento del cumplimiento de la GHD por parte de los donantes. Se han puesto en marcha diversos sistemas. Uno, coordinado por el grupo Development Initiatives, elaboró el informe *Global Humanitarian Assistance,* que contiene de hecho valoraciones de los donantes.[17] El otro, de un calado diferente, es la incorporación de cuestiones humanitarias y de cumplimiento de la GHD en las «revisiones por pares» del CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE). Estados Unidos, Grecia, Portugal y Países Bajos fueron objeto de estas revisiones en 2006.[18]
- Incorporación de cuestiones relacionadas con la reducción de riesgos de desastres.

Sin embargo, durante 2006 no hubo muchos avances en el desarrollo de los Planes de acción que cada país debe elaborar para cumplir los 23 puntos de la GHD. El hecho de que los donantes iniciaran este proceso de definición de compromisos comunes ha sido, en general, saludado positivamente por las ONG humanitarias, pero sigue despertando algunas reticencias en el sentido de que parece otorgar una legitimidad en materia humanitaria a los Estados, que en muchas de sus otras políticas contradicen o manipulan lo que firman en documentos como estos. Por eso, el tema de la coherencia de políticas en un escenario internacional marcado por la *securitización* cobra especial relevancia.

17
Puede obtenerse en http://www.globalhumanitarianassistance.org.

18
Pueden consultarse estas revisiones en http://www.oecd.org/dac/peerreviews.



## 4
## A modo de balance

El año 2006 ha sido desde la perspectiva que aquí analizamos, a todos los efectos, un año de transición. No ha habido grandes novedades y pareciera que muchas agencias aún están digiriendo las conclusiones del TEC (Coalición para la Evaluación del Tsunami) que, aunque ponderadas y dulcificadas en su versión final, son suficientemente críticas.
Sin embargo, muchos de los problemas que hemos analizado en anteriores informes siguen, como el dinosaurio, estando ahí, y la falta de acceso a muchas poblaciones necesitadas, el aumento de la inseguridad de los trabajadores humanitarios, las dificultades para llevar a cabo labores de protección, la manipulación y politización del espacio humanitario, la percepción de la ayuda como algo portador de valores occidentales en muchos contextos, las dificultades para una ayuda realmente independiente e imparcial... han continuado en muchos lugares y siguen siendo retos por resolver. En las páginas siguientes trataremos con más profundidad algunas de estas variables.

**Algunas notas del año 2006**

**I.** En busca de un humanitarismo coherente: conceptos y registro estadístico de la ayuda humanitaria*

## 1

### Introducción

El año 2005 sentó un gran precedente en la ayuda humanitaria global. La magnitud del tsunami de Asia no solo motivó nuevas formas de actuación sino que, principalmente, determinó el ingreso de nuevos actores en el escenario humanitario y el incremento de recursos o fuentes de financiación sin parangón alguno. Ciertamente, el gran interés de la sociedad civil, la mayor tendencia del sector privado a involucrarse en temas humanitarios, la participación de diversas agencias gubernamentales y ministerios, como los de Defensa, que antes no tenían presencia directa en estos temas, entre otras acciones, ha dado lugar a lo que muchos investigadores denominan la «nueva arquitectura humanitaria».

En este contexto, se han abierto nuevos medios y mecanismos para asegurar la cobertura de las necesidades de las personas que se enfrentan a una crisis humanitaria; se están probando nuevas formas de trabajo y de financiación; la preocupación por las crisis olvidadas o emergencias crónicas ha permitido focalizar actuaciones en zonas que habían perdido interés para los donantes, etc. Una de las principales consecuencias de estos cambios y esta vorágine en el mundo humanitario ha sido la necesidad de reformular la propia definición de ayuda humanitaria que manejan los donantes y los sistemas de registro contable de las aportaciones, reformulaciones que se están planteando desde el CAD y que deberían efectuarse en el sistema de 14 puntos.

## 2

### El CAD: una nueva definición de la ayuda humanitaria para informes estadísticos

Con el objeto de identificar una definición común a efectos de cumplimentar estadísticas e informes de ayuda humanitaria, el CAD lanzó una propuesta en junio del 2005[19], sustentada en las conclusiones de las reuniones de trabajo sobre informes estadísticos de ayuda humanitaria mantenidas en las oficinas de la OCDE en abril del 2004, así como en las discusiones del grupo de implementación de la Buena Gestión de las Donaciones Humanitarias.

Los comentarios de los Estados miembros a dicha propuesta fueron recogidos en la 56ª Reunión de la OCDE, en febrero de 2006. Posteriormente, en junio del mismo año[20], el CAD presentó, para los informes estadísticos, la siguiente definición de ayuda humanitaria:

Dentro del marco de la definición de la ayuda oficial al desarrollo (AOD), la ayuda humanitaria es la ayuda diseñada para salvar vidas, aliviar el sufrimiento y mantener y proteger la dignidad humana durante las emergencias y ulteriormente. Para ser calificada como humanitaria, la ayuda debe ser coherente con los principios humanitarios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia. La ayuda humanitaria incluye: prevención y preparación de desastres; la provisión de refugio/cobijo, alimentos, agua y saneamiento, servicios de salud y otros implementos de asistencia para el beneficio de las personas afectadas y para facilitar el restablecimiento normal de la vida y los medios de subsistencia; medidas para promover y proteger la seguridad, bienestar y dignidad de los civiles y de aquellos que ya no forman parte de las hostilidades, y rehabilitación, reconstrucción y ayuda de transición mientras la emergencia persiste. Las actividades para proteger la seguridad de las personas y su propiedad, a través del uso o despliegue de la fuerza, están excluidas.

* Elaborada por Paola Saenz, investigadora del IECAH.

19 Improving statistical reporting on humanitarian aid: identifying a common definition of humanitarian work for statistical and reporting purposes, DAC, Working Party on Statistics, DCD/DAC/STAT(2005)6.

20 Definition of humanitarian assistance and revised purpose codes, DAC,Working Party on Statistics, DCD/DAC/STAT(2006)17.

Adicionalmente, el CAD determinó que, para distinguir la ayuda humanitaria de la ayuda en otros sectores debería tenerse presente que la emergencia es una situación que se deriva de crisis originadas por el hombre o por desastres naturales [...]. Las acciones de largo plazo para mejorar los niveles de infraestructura o servicios sociales deben registrarse bajo los sectores socioeconómicos pertinentes. La ayuda humanitaria estará usualmente financiada por asignaciones a la emergencia y al período ulterior a la misma o a la prevención o preparación, y el financiamiento por estas asignaciones es el principal criterio para registrar los gastos como ayuda humanitaria [...]. Si la naturaleza humanitaria del gasto no puede estar determinada por la asignación humanitaria, los miembros pueden, para efectos de informes estadísticos, tomar como referencia los informes de situación de las Naciones Unidas (ONU) y el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (FICR/CICR). Estos se realizan a lo largo de la emergencia para identificar la persistencia de necesidades humanitarias. Si no se ha presentado ningún informe de la ONU o de la FICR/CICR durante seis meses, esto puede indicar que la situación ya no se percibe como emergencia [....]. El informe de la ayuda humanitaria para la recuperación y reconstrucción debe limitarse a la rehabilitación y el restablecimiento de las condiciones que permitirán a la población el retorno a las condiciones previas de subsistencia o desarrollar nuevos mecanismos de subsistencia en el marco de la emergencia.

No obstante, tanto la nueva definición como la suerte de «precisiones» carecen de claridad sobre conceptos y criterios precisos, lo cual genera un gran problema para identificar ciertos gastos como ayuda humanitaria y lograr un informe estadístico eficaz.

En esta línea, resulta imperativo que la definición de ayuda humanitaria precise los conceptos que engloba, como los de *reconstrucción o transición*. En cuanto a este último término, nos preguntamos por qué no se utilizó la terminología reconocida en el mundo humanitario de *vinculación emergencia-desarrollo* o *continuum-contiguum* humanitario. Refiriéndonos a la reconstrucción, debe recordarse que la ambigüedad de este término ha generado escenarios en los que se han contabilizado acciones que a todas luces no constituyen ayuda humanitaria. Por ejemplo, en el caso español, se ha permitido que el Ministerio de Defensa califique como ayuda humanitaria la reconstrucción de la infraestructura de la plaza de España en Kosovo, destruida a raíz del bombardeo de la OTAN en 1999.

Asimismo, es cuestionable que la calificación de ayuda humanitaria esté supeditada a la calificación de emergencia por parte de los informes de la ONU o de la FICR/CICR. Es necesario contar con directrices, estrategias y definiciones que permitan identificar el período de emergencia sin lugar a dudas o cuestionamientos posteriores.

## 3

### Contabilizar la ayuda: pros y contras del sistema de 14 puntos

A la luz del análisis del sistema de 14 puntos para presentar informes a la ECHO de la Comisión Europea y a la OCHA de la ONU sobre las aportaciones de ayuda humanitaria, se aprecia cómo carecer de una clara definición de los criterios de actuación y de contabilización perpetúa diversos problemas. Estos pueden ir desde el uso inadecuado de la terminología, pasando por errores en la contabilidad, hasta la superposición o duplicidad de esfuerzos de los diversos actores humanitarios.

La razón fundamental del sistema de los 14 puntos no es solo que los actores y donantes humanitarios compartan información sobre las decisiones que cada uno adopta en materia de ayuda humanitaria, sino, fundamentalmente, que se comparta una información veraz y precisa que permita optimizar los recursos, maximizar los esfuerzos y alcanzar una suerte de «división del trabajo» humanitario basada en la especialización y experiencia/capacidad de cada actor.

Desde el año de su implementación internacional (1994) y su sistematización en España (2003), este sistema ha permitido tener una importante visión general de la preponderancia mundial que viene adquiriendo la ayuda humanitaria. Sin embargo, no deja de sorprender que no se hayan tomado en cuenta las diversas observaciones vertidas por los responsables del registro de datos, que ponen de manifiesto las limitaciones para que este sistema muestre en su plenitud el potencial de los donantes como actores humanitarios y promueva la complementariedad a través de una información estandarizada, coherente y registrada de forma rigurosa.

En efecto, diversas debilidades, tales como la ambigüedad para la clasificación de los sectores de actuación, las restricciones en el número y tipo de beneficiarios, la ausencia de algunos países en el listado de receptores de ayuda, así como las salvedades para la contabilización

de las necesidades cubiertas, entre otros aspectos, no permiten que la información sea registrada de manera uniforme.

Un punto al que debe prestarse particular atención es la problemática derivada de algunas definiciones y recomendaciones abiertas. Por ejemplo, en lo que respecta a los trabajos de rehabilitación y reconstrucción encontramos el mismo problema que en la definición propuesta por el CAD anteriormente comentada. En este caso, el sistema de 14 puntos permite que ciertas acciones se contabilicen como ayuda humanitaria pero condiciona dicha calificación a que se trate de acciones indispensables para el despliegue de la ayuda. Por ejemplo, la rehabilitación de un aeropuerto donde debe llegar la ayuda humanitaria internacional. Sin embargo, este parámetro es bastante sutil y ambiguo, por lo que queda al criterio del donante; ergo, se podrían contabilizar varias acciones como humanitarias aun cuando se trate de labores propiamente de desarrollo. El mismo problema surge con la recomendación de sobre «mínimo uso de la categoría de "otras operaciones"», que invita a cuestionar cuál es la discrecionalidad para establecer el «mínimo uso» de dicha categoría: ¿un porcentaje del total de emergencias atendidas?, ¿un porcentaje del monto total destinado a AH?



## Comentarios finales

La aparición de nuevos actores, así como la diversificación de los recursos y formas de financiación, no solo requiere adecuadas formas de registro e informe estadístico, sino que, principalmente, compromete la construcción de un sistema global de respuesta coordinada que permita optimizar iniciativas como los *clusters* y los sistemas de análisis para la identificación de necesidades, en el marco de la Buena Gestión de las Donaciones Humanitarias (GHD). Esto es fundamental a fin de evitar la instrumentalización y politización de la ayuda, así como el riesgo de exclusión de poblaciones o sectores afectados en el contexto de una emergencia.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que la proporcionalidad de la ayuda es un aspecto que carece de parámetros y criterios adecuadamente determinados. Resulta imperativo considerar cómo la sociedad civil y los donantes perciben las crisis, puesto que este factor condiciona la movilización de recursos ante diversas emergencias.

Por otro lado, si tomáramos en forma literal la nueva definición de ayuda humanitaria del CAD, esta debería reconocer y contabilizar la ayuda humanitaria local así como las remesas enviadas por las comunidades en diáspora ante las crisis. Sin embargo, conforme al CAD, el total de la ayuda humanitaria únicamente está constituida por el total de la ayuda bilateral aportada por los donantes del CAD + el total de la ayuda humanitaria aportada por la Comunidad Europea + las contribuciones multilaterales a los organismos del sistema de las Naciones Unidas (ACNUR, OOPS...) y las contribuciones multilaterales al Programa Mundial de Alimentos. Por ello, este punto debería ser de urgente atención en la agenda humanitaria.

Finalmente, sugerimos que la AECI elabore un informe oficial sobre los problemas a los que se enfrenta al cumplimentar la información requerida por el sistema de 14 puntos. Asimismo, consideramos que, de ser factible, este informe debe elaborarse en coordinación con otras agencias nacionales de cooperación técnica internacional.



**Algunas notas del año 2006**

**II.** Las iniciativas de mejora de la calidad en el sector humanitario: tendencias del 2006*

Se calcula que el total de la asistencia humanitaria movilizada durante el año 2005 por Gobiernos, ONG y el sector público y privado ascendió a 18.000 millones de dólares,[21] parte de los cuales consistían en compromisos de rehabilitación y reconstrucción para ser gastados durante el año 2006 y siguientes. Esta cantidad ha crecido progresivamente desde el año 2000, en el que se hablaba de una cifra de 10.000 millones de dólares. Estas cifras ilustran la cantidad pero no necesariamente la calidad de la ayuda que se está ofreciendo a las personas afectadas por desastres y conflictos.[22]

En la comunidad humanitaria internacional la preocupación y los grandes debates sobre calidad y responsabilidad tuvieron su máximo desarrollo tras conocerse en 1996 los resultados de la Evaluación Conjunta de la Ayuda de Emergencia Ruanda[23] en 1994. Uno de los primeros efectos fue la aparición del «Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las Organizaciones no Gubernamentales», y tras él han sido muchas y variadas las iniciativas que han ido surgiendo para tratar de aumentar esa calidad del trabajo humanitario. Si bien, la calidad aparece en ellas entendida desde variados puntos de vista: satisfacción de las necesidades de las personas afectadas, responsabilidad de las agencias y donantes, transparencia, rendición de cuentas, participación de los afectados...

Este breve artículo trata de hacer un recorrido sobre los avances, productos y tendencias de estas iniciativas a lo largo del 2006, año que estuvo marcado por el lanzamiento del informe de la TEC (Tsunami Evaluation Coalition), con el consiguiente debate sobre la lentitud en lograr mejoras en nuestro sector; por la atención mediática concentrada en Afganistán, Iraq, Israel, Palestina y el Líbano, olvidando otras 45 situaciones de conflicto o tensión; por las inundaciones en Malasia y el suroeste de la India, que provocaron el desplazamiento de alrededor de 100.000 personas y de varios miles, respectivamente; por las criticas al exceso de financiación destinada a responder a la situación creada por el tsunami en el Océano Índico;[24] por el aniversario del terremoto de Pakistán, con cientos de familias aún esperando un refugio seguro; por los 3.000 muertos causados por el terremoto de Yogyakarta, en la isla de Java; por la extensión del conflicto armado de Darfur a la República Centroafricana y el Chad... entre otros eventos que movilizaron la respuesta y el debate de la comunidad humanitaria.

Una de las iniciativas que claramente se derivan de las recomendaciones del informe de la anteriormente mencionada evaluación de la asistencia a Ruanda tras el genocidio es la **Humanitarian Accountability Partnership** (no tiene traducción oficial al español, pero podría ser 'Asociación internacional para la rendición de cuentas humanitaria'). Es el primer cuerpo de autorregulación que existe en el sector humanitario y su trabajo se basa en las conclusiones de la iniciativa interagencias de 2001: «Proyecto de rendición de cuentas humanitarias», cuyo principal punto de trabajo era la creación de una figura del tipo del defensor del pueblo o mediador humanitario independiente, en cumplimiento de aquellas recomendaciones del informe sobre Ruanda. Tras varios años de trabajos y consultas con sus miembros y con agencias especializadas, en el año 2006 tomó forma el esperado «Estándar para la gestión de la calidad y de la rendición de cuentas», que forma parte del proyecto que culminará con la elaboración del *Manual de rendición de cuentas humanitaria*, y que ha sido publicado en enero del 2007. Se

* Elaborado por Ana Urgoiti Aristegui, colaboradora del IECAH

21 *Global humanitarian assistance 2006*, Evercreech, Somerset: Development Initiatives, 2006, http://www.globalhumanitarianassistance.org/pdfdownloads/GHA%202006.pdf.

22 En otros artículos del informe se detallan los datos cuantitativos de 2006.

23 BORTON, John, BRUSSET, Emery, HALLAM, Alastair (eds.), *The international response to conflict and genocide: lessons from the Rwanda experience. Study 3: Humanitarian aid and effects*, Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda, Copenhague: Danida, marzo de 1996.

24 Según datos de la OCHA (OCHA Financial Traking Service, FTS), se destinaron 1.241 dólares por persona beneficiaria, frente a los 27 dólares que recibían en el Chad, la Guyana Francesa, Costa de Marfil, Malawi y Níger.

trata de la expresión operativa de los principios de rendición de cuentas que promueve esta iniciativa, e incluye una serie de puntos de referencia (*bench-marks*) para medir el cumplimiento de dichos principios. En relación al estándar, HAP-I tomó en sus manos la polémica tarea de diseñar y probar un sistema de certificación/acreditación para conceder un «Certificado HAP-I de aseguramiento de la calidad», de tal forma que una organización que cumpla con el estándar puede solicitar esta acreditación. Además, se dedicó especial atención al sector de investigación, para lo cual se contrató a un especialista y se definieron áreas precisas de estudio en torno a los efectos de la ayuda en las propias personas beneficiarias, las organizaciones y los trabajadores humanitarios. Los resultados de este estudio podrán conocerse a finales de este año.

El **Proyecto Esfera** surgió a raíz de las preocupaciones por la calidad del trabajo humanitario en julio de 1997, lanzado por un grupo de ONG humanitarias y el Movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja. Esfera se basa en dos ideas principales: primero, que deben tomarse todas las medidas necesarias para aliviar el sufrimiento humano que emana de conflictos o catástrofes; y segundo, que aquellos afectados por desastres tienen derecho a una vida digna y por ende el derecho a la asistencia. Su principal contribución ha consistido en recordar de forma explícita un marco ético y jurídico del que la acción humanitaria no puede estar desligada, junto a un marco técnico que sirva de orientación en el trabajo humanitario en los sectores incluidos normalmente en la respuesta: agua y saneamiento, higiene, salud, refugio, alimentación y artículos de primera necesidad. En el año 2006 renovó su sitio de Internet para proporcionar un espacio interactivo de intercambio de experiencias, con debates en línea y con la posibilidad de enviar documentación relacionada con el uso práctico de Esfera tanto a nivel de institucionalización del proyecto como respecto a su uso en el terreno de la respuesta. Asimismo, continuó dedicando esfuerzos a formar a personas del sector que puedan servir a su vez como formadores sobre el Proyecto Esfera en sus organizaciones y en sus regiones de procedencia; se realizaron estos cursos en inglés, español y francés. A este esfuerzo formativo añadió una nueva herramienta de aprendizaje basada en el cuentacuentos: un diseño de una actividad de dos días para intercambiar historias que ilustren modos y maneras de utilizar Esfera en la práctica, intercambio de experiencias y conocimiento respecto a los retos, los límites, las satisfacciones del trabajo humanitario.

También en 1997 y también como consecuencia de la evaluación de Ruanda, se estableció la red **ALNAP** (Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action), como un medio de ofrecer un espacio de aprendizaje y rendición de cuentas en el sector humanitario. Desde su creación ha sido lugar privilegiado de referencia para evaluadores, agencias, trabajadores humanitarios, donantes…, por la alta calidad de su trabajo, de los materiales que publica y las aportaciones que realiza al sector con sus reflexiones y análisis sobre la actuación humanitaria. Tanto es así que, del limitado número de miembros inicialmente previsto, ya cuenta con 56; ha incorporado este año 2006 al consorcio ProVentium y al International Centre for Humanitarian Demining (GICHD) de Ginebra como nuevos miembros plenos y tiene además cerca de 600 miembros observadores. Mantiene dos reuniones cada año, llamadas reuniones bianuales, en las que ofrece un marco de intercambio y de trabajo en red tanto a sus miembros como a observadores que soliciten acudir. Así, las reuniones bianuales este año estuvieron centradas en temas sujetos a debates y divergentes puntos de vista, tales como: la reducción del riesgo de desastres, la certificación/regulación, la propiedad de la respuesta (*ownership*), las evaluaciones en tiempo real, la seguridad alimentaria y los sistemas de alerta temprana en África. Otras actividades fueron: la realización del estudio sobre consulta y participación a la población afectada; la publicación de un manual de evaluación de la acción humanitaria utilizando los principios del CAD (la versión en español de este manual ha estado a cargo del IECAH); y continuó la tarea iniciada en el año 2005 de coordinación del TEC con el punto culminante de la publicación de las conclusiones y recomendaciones del informe.

El Grupo francés URD (Urgence, Réhabilitation et Développement), creado formalmente en 1997, es hoy un instituto asociativo de investigación, evaluación, producción metodológica y formación que busca la mejora de las prácticas humanitarias en favor de las personas afectadas. Una de estas herramientas metodológicas que ha desarrollado es el proyecto **COMPAS Calidad,** método de calidad adaptado a los proyectos de ayuda humanitaria, elaborado con la doble finalidad de mejorar el servicio dado a las poblaciones afectadas por las crisis y de crear y demostrar confianza a los actores y contrapartes del proyecto. Tras un proceso de estudio de métodos para asegurar la calidad tanto en el sector humanitario como en otros (por ejemplo, el hospitalario) se llegó a la definición de 12 criterios para definir la calidad de un proyecto humanitario. En este año, la fase piloto del proceso en varias organizaciones francesas ayudó a perfilar mejor el Compas Dinámico, software de gestión de utilidad para la institucionalización del método que también fue traducida al inglés y a español. Además continuaron con un interesante proyecto de investigación (que ha terminado en el 2007) sobre la vinculación entre ayuda, rehabilitación y desarrollo en Afganistán, financiado por la Comisión Europea. Y la Universidad de Otoño, evento que se viene organizando desde el año 2003 con la finalidad de capitalizar y compartir experiencias entre personas y organizaciones del sector, tuvo como tema central «El espacio humanitario en peligro», cuyas actas se pueden descargar en su sitio de Internet.

En el ámbito de la gestión de recursos humanos, **People in Aid** es una red internacional de agencias de desarrollo y ayuda humanitaria cuya finalidad es, desde 1995, apoyar a estas organizaciones para aumentar su impacto mediante la mejora de la gestión y el apoyo del personal. En 1997 publicaron el *Código de Buenas Prácticas en la gestión y apoyo del personal cooperante,* que constituye un marco completo para introducir mejoras en la práctica y además proporciona un mecanismo de auditoría para que las agencias puedan evaluar sus progresos. Algunas agencias[25] pusieron en marcha un programa piloto de implementación del código, de 3 años de duración, y al finalizar publicaron sus conclusiones en el documento *Ahead of the Field*” en el año 2001. En el año 2006 extendieron su presencia a países tan diversos como Honduras, Sri Lanka, Kenia y la India, además de ofrecer oportunidades para la participación en redes de contacto en países como Irlanda, EE. UU, los Países Bajos, Australia y Suiza.

Cabe destacar que el año 2006 fue un año de encuentro para **Iniciativas sobre Calidad y Rendición de Cuentas** (ICR),[26] dedicado a estudiar las posibilidades de complementariedad, de llegar a una visión común sobre la calidad, aun manteniendo la idiosincrasia de cada iniciativa de forma que una organización tenga una paleta en la que elegir el sistema que mejor se adecua a sus principios, filosofía y sistemas de gestión. Realizan periódicamente reuniones cuyas actas se pueden encontrar en el sitio Internet de ALNAP, en concreto las del año 2006 estuvieron marcadas por el debate sobre «regulación» del sistema humanitario. Además de los informes de la TEC, como ya hemos visto, tanto el discurso de la Iniciativa Clinton como las declaraciones de Jan Egeland[27] parecen haber propiciado este año un entorno político para tratar las cuestiones de la acreditación, la regulación y la certificación. Aunque existen elementos que parecen apuntar a la acreditación de los particulares, otros están relacionados con la certificación de las organizaciones, cuestión aún sin resolver y que, probablemente, en el año 2007 siga siendo protagonista de debates, encuentros y mesas redondas.

Respecto a la calidad de la ayuda desde el punto de vista de la financiación que ofrecen los donantes, el proyecto **Good Humanitarian Donorship (GHD),** traducido en español como Buena Gestión de las Donaciones Humanitarias, establece un marco de discusión para los donantes a partir del cual determinar actuaciones de referencia y mecanismos que fomenten la responsabilidad y la transparencia. En el año 2003, un grupo de donantes aprobó los principios de Buena Gestión de las Donaciones Humanitarias, y en 2005 la totalidad de los 23 miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE se unieron a la propuesta constituyendo la primera iniciativa de este tipo realizada por y para países donantes. Ha avanzado mucho desde la elaboración de su plan de acción en julio del 2006; incluso en la Comisión Europea se está debatiendo si es oportuno que todos los estados Miembros asuman los principios de la GHD o respalden una declaración similar. Los Estados Unidos, Grecia, Portugal y los Países Bajos han pasado en estos meses por el interesante proceso de una «revisión por pares», y el Gobierno británico está desempeñando un papel de liderazgo en el diseño de una mejor estructura de financiación para operaciones de emergencia.

Vemos cómo desde su origen todas y cada una de las iniciativas aquí mencionadas han evolucionado y siguen activas, por lo que resulta pertinente cerrar tomando algunas frases de los mensajes clave del Informe de la Acción Humanitaria 2005 de ALNAP: «Los optimistas están convencidos de que las condiciones son ahora más propicias que nunca para lograr un importante progreso en el sistema humanitario mundial […] Cualquier cultura de mejora en el ámbito humanitario necesita ser positiva, habilitadora y no burocrática, y debe valorar una combinación de creciente profesionalismo con descubrimiento e innovación continua».

25
Estas agencias fueron: la Cruz Roja Británica, Concern Worldwide, Health Unlimited, International Health Exchange (actualmente fusionada con RedR), Mission Aviation Fellowship (Europa), RedR y Tearfund.

26
Las iniciativas que están incluidas en este esfuerzo para buscar complementariedades son: ALNAP, People in Aid, HAP-I, Compas Calidad–URD, Proyecto Esfera, Emergency Capacity Building Project y Coordination Sud-Synergie Qualité.

27
«Humanitarian accountability: putting principles into practice», en HPN, deja en manos de los gobiernos locales y nacionales la cuestión de la acreditación de las organizaciones. Disponible en http://www.odihpn.org/report.asp?ID=2729.

**Algunas notas del año 2006**

**III.** Estudios sobre corrupción y ayuda humanitaria*

# 1
## Introducción

La corrupción es un fenómeno muy amplio que se puede manifestar en ámbitos muy distintos. En general, se entiende como corrupción cualquier transacción en la cual los bienes públicos son ilegalmente transformados en ganancias particulares. En muchos casos se hace hincapié en la corrupción relacionada con la función pública, pero también hay prácticas corruptas en entidades privadas (ya sean empresas u ONG).

Varias instituciones de distintos tipos tratan el tema de la corrupción desde la perspectiva de la cooperación al desarrollo; entre todas ellas encontramos organismos multilaterales de crédito (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, por ejemplo), organismos internacionales (PNUD, Comisión Europea, entre otros), instituciones de cooperación de ámbito nacional (USAID, GTZ, AECI, etc.) u ONG (Transparencia Internacional, Fundación Konrad Adenauer y otras), pero los estudios específicos sobre la acción humanitaria han sido hasta ahora muy pocos. Por ello, la publicación en el año 2006 de varios trabajos en esta materia, merece una inclusión en nuestro informe.

# 2
## El estudio *Mapping the Risk of Corruption in Humanitarian Action*[28]

Transparencia Internacional (TI) es sin duda la ONG de referencia en este ámbito. En 2006 elaboró junto al Centro Utstein de lucha contra la corrupción, un interesante informe sobre el impacto que puede tener la corrupción en los programas humanitarios. Con el titulo de *Mapping the risk of corruption in humanitarian action,* este trabajo realizado por el Overseas Development Institute y el Management Accounting for NGOs (MANGO) busca, como objetivo principal, el identificar las variables que favorecen la corrupción en un escenario determinado (ver Figura 1). Se trata de tener, al igual que para otras variables como la seguridad o los riesgos sanitarios, una imagen de los factores que pueden favorecer estos comportamientos. Se puede afirmar que las zonas que han conocido un largo periodo de violencia están fácilmente sujetas a una fuerte corrupción, porque si la intensidad general de la violencia baja, no existen todavía costumbres y marcos lo suficientemente sólidos como para limitar el incremento de prácticas corruptas. Esta imagen general del contexto ha de ser completada por un análisis de todo el ciclo del proyecto, buscando en cada etapa los riesgos de desvíos y las medidas que permitan contenerlos. La lista que el informe de TI nos proporciona es larga y muy detallada, lo que convierte a este estudio en una referencia muy útil para conseguir que estos procesos sean lo más transparente posible.

# 3
## La corrupción como problema interno

Como subraya Kreidler[29] en un artículo publicado también en 2006, la corrupción, además de dificultar los proyectos desde fuera, también puede constituir un verdadero problema interno para las organizaciones humanitarias. Asimismo, se pueden distinguir varias prácticas:

### 3.1
### El nepotismo

Consiste en proporcionar favores a amigos o familiares. En el terreno, esto se puede observar cuando se recluta al personal local o incluso en el reparto de la asistencia.

### 3.2
### La coima

Es, simplificando, una cantidad de dinero o ciertos favores que se dan a una persona para que haga algo. Las organizaciones humanitarias se enfrentan y se ven involucradas en estas prácticas cuando los funcionarios locales utilizan su poder para extorsionarlas. Asimismo, se puede poner como ejemplo el hecho de pagar para *tapar* una infracción del código de circulación o un delito más grave, pero, dado que en la mayoría de los países el soborno es un delito, esta intención de simplificar las cosas puede resultar contraproducente.

### 3.3
### La malversación de fondos

En algunos casos, un trabajador humanitario puede recibir pagos o favores para que ejecute alguna transacción. Esto es lo que se conoce comúnmente como malversación de fondos. Uno de los casos más habituales es aquel en el que se trata de *hinchar* indebidamente los costes de un producto o de un servicio, a cambio de alguna ventaja personal (en general monetaria).

### 3.4
### El desvío de fondos

Consiste en la utilización, por parte de un trabajador humanitario, de los recursos del proyecto (ya sean financieros o materiales) para su beneficio personal (sin que se trate, en el sentido estricto de la palabra, de un robo). El límite entre un delito y una acción supuestamente normal es en muchos casos tenue, ya que en ocasiones el trabajador considera que no hace más que tomar prestado el recurso, o que se está aprovechando de algo que no tendría otra utilidad (ya sea comida, material informático o incluso dinero). Además de depender de los factores mencionados anteriormente, estas prácticas internas son particularmente perceptibles en las zonas donde los cambios de personal no son frecuentes, ya que el personal se acomoda y puede dejarse influenciar por prácticas que parecen «normales» en el ámbito local.

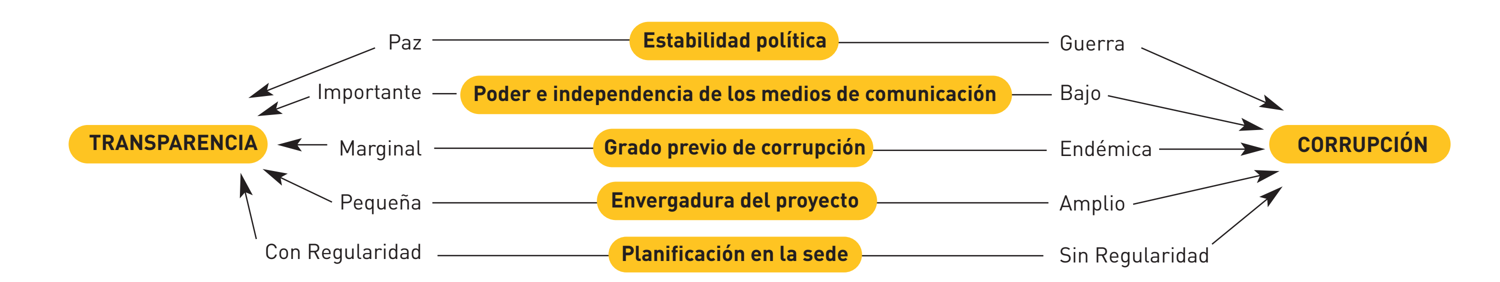
# 4
## Conclusión

En definitiva, los estudios sobre la corrupción y la acción humanitaria son de una gran utilidad para la planificación de programas. Lejos de ser un simple detalle en los proyectos, esta variable puede convertirse en una amenaza real para el logro de los objetivos y, cuando se convierte en algo demasiado habitual, puede resultar contraproducente para la imagen y los valores de una organización. Un esfuerzo en cuanto a la transparencia obliga a los actores humanitarios a abordar este tema.

*f7*

**Evaluar los riesgos de corrupción: algunas variables a tener en cuenta**
Fuente: Elaboración propia.




---

* Elaborado por Camille Nussbaum, investigador del IECAH.

28 EWINS, Pete, HARVEY, Paul, SAVAGE, Kevin y JACOBS, Alex, *Mapping the risk ofcCorruption in humanitarian action*, London: Overseas Development Institute/Management Accounting for NGOs, junio de 2006.

29 KREIDLER, Corinna, «Corruption as an internal problem for emergency operations», *The Journal of Humanitarian Assistance*, 15 de Julio de 2006.

.Capítulo 2.

# Panorama de seguridad en 2006: a la espera de un modelo válido de resolución de conflictos*

*
Artículo elaborado por **Jesús A. Núñez Villaverde**, codirector del IECAH.

## 1 Introducción

Aún con notables tonos de preocupación, los primeros años de la presente década, sobre todo a partir del infausto 11-S, transmitían la sensación de que se estaban gestando las bases de un nuevo orden mundial. El decidido impulso unilateralista y militarista de unos Estados Unidos convencidos de su papel de líder natural e inevitable parecía capaz de bloquear cualquier alternativa, al tiempo que procuraba «iluminar» a unos y a otros sobre las bondades de su estrategia para lograr la paz mundial (o la *pax americana*, para ser más precisos). Frente a ese empuje, con un alto componente mesiánico, cualquier otra agenda quedaba relegada a posiciones marginales en el debate internacional, incluso más las novedosas, agrupadas en torno a la iniciativa de Porto Alegre y al Foro Social Mundial.

Bajo la égida estadounidense, el mundo parecía volver a etapas en las que solo cabía el blanco y el negro para delimitar posiciones en el concierto internacional. Era el ya conocido «conmigo o contra mí», ahora en boca del presidente George W. Bush, a propósito de la que se nos presenta como la única batalla digna de ser librada: la que nos enfrenta a los terroristas (concepto difuso en el que prácticamente tienen cabida todos aquellos que se oponen a nuestros designios o a los de nuestros socios). La «guerra contra el terror» era, y es, un enfoque equivocado y desestabilizador, que no ha rendido frutos positivos en términos de estabilidad y desarrollo. Pero, a la vista de lo que 2006 nos deja como poso más sobresaliente, era al menos un intento por ir más allá de los límites ya explorados hasta entonces en las relaciones internacionales.

En el año que analizamos en estas páginas podemos afirmar que dicho impulso ha llegado a su fin. En el año 2006 el discurso estadounidense ha tocado techo, lastrado en gran medida por la descomposición interna del equipo original que acompañó a Bush a la victoria a finales de 2000, y por la constatación indiscutible del fracaso cosechado en los principales frentes en los que se había puesto a prueba ese mismo discurso. Así lo confirmó la derrota de los candidatos republicanos en las elecciones legislativas de noviembre (que ha provocado un cambio en la mayoría parlamentaria) y el recuento de las víctimas mortales sufridas por las tropas estadounidenses a finales de ese mismo año (con una cifra de muertes que superaba a las ocasionadas en los atentados del ya citado 11-S).

La sensación que queda, visto ahora en perspectiva, es que 2006 inaugura una etapa plomiza en la escena internacional, de mera transición a la espera de que las próximas elecciones presidenciales, en noviembre de 2008, permitan un cambio de rumbo, sin garantía alguna de que esto llegue a suceder en cualquier caso. Esa percepción no es solo un sentimiento mayoritario en la opinión pública estadounidense, sino, por desgracia, un sentimiento que contamina a otros gobiernos y actores internacionales, y que deja al desnudo la falta de capacidad política para articular propuestas de la misma potencialidad, aunque deseablemente en direcciones distintas, que las que emergen en aquel lado del Atlántico.

Visto de ese modo, 2006 ha sido, en el campo de las relaciones internacionales y de la seguridad mundial, una simple estación de tránsito por la que todos han querido pasar rápidamente, convencidos de la inadecuación de los esquemas vigentes para resolver los graves problemas de desarrollo y seguridad a los que nos enfrentamos y, al mismo tiempo, de la falta de voluntad y capacidad de los actores más relevantes para modificar los fundamentos de sus visiones y de sus estrategias. En esas condiciones, lo que define el año es la idea de la gestión (en el sentido más burocrático que quepa imaginar) de los asuntos que inevitablemente ha habido que tratar. Un ejercicio de puro trámite, solo para evitar la explosión descontrolada de los asuntos más urgentes, y un deseo generalizado de que el tiempo pasara deprisa para ver si al otro lado de la puerta (2009) se abría una nueva ventana de oportunidad que permita pasar en algún momento de la estricta gestión a la verdadera resolución de los problemas del sistema internacional.

## 2 Recuento apesadumbrado

Sin ninguna excepción reseñable a la vista, el esfuerzo realizado no levanta el vuelo más allá de la más ramplona gestión del día a día. Basta hacer un somero repaso por los escenarios y actores teóricamente más sobresalientes para atestiguarlo:

- En el plano global, la **Organización de las Naciones Unidas (ONU)** no pudo incrementar su capacidad de maniobra con respecto a los años anteriores. Una vez que se consumió el fracaso para reformarla, desaprovechando en 2005 la ocasión simbólica de su sexagésimo

aniversario para adecuar su estructura y funcionamiento a los tiempos actuales, la organización ha seguido lastrada por los mismos condicionantes que vienen acompañándola desde hace tiempo. La despedida de su secretario general, Kofi Annan, a finales de año, dejó el regusto amargo de la frustración derivada de su escasa capacidad para atender eficazmente a los asuntos que le asigna su Carta fundacional, por expreso deseo de sus más significados miembros.

- Su ímproba labor en tantos frentes, con un loable desempeño por parte de sus numerosas agencias, no llegó a ocultar ni las sombras de sus propias faltas (corrupción, *macroburocracia* e ineficacia son palabras que siguen apareciendo con excesiva frecuencia asociadas a la ONU), ni su imposibilidad para marcar la agenda internacional al margen de los designios de algunos de sus Estados miembros.
- El año no aportó, en definitiva, argumentos suficientes para dar por cerrado el debate que lleva a algunos a plantear la conveniencia de eliminar simplemente la organización y a otros a tratar de reformarla para hacerla más eficaz. En esas condiciones se hace más difícil aún hacer del derecho internacional y del multilateralismo eficaz (una de las señas de identidad, por ejemplo, de la Estrategia Europea de Seguridad) algo más que vanas esperanzas para el futuro.

● Aunque solo colateralmente, este debate en torno a la ONU se retroalimenta con el que se desarrolla en el seno de la **Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN),** convertida ya *de facto* en un imperfecto policía mundial. Inmersa en Afganistán en una misión en la que parece jugarse su más íntima razón existencial, el año transcurrido ha mostrado el afán de sus defensores en acelerar esa huida hacia delante que ya se viene registrando desde principios de la década pasada, una vez que su razón de ser originaria (la defensa colectiva frente a la amenaza soviética) desapareció tras la implosión de la Unión Soviética en 1991.

- En esa línea, la cumbre de la OTAN celebrada en Riga los días 28 y 29 de noviembre enfatizó, de forma más nítida que nunca, la idea de transformarla en una organización global. En su pretensión de superar su segunda crisis existencial desde el final de la guerra fría, y con tal de garantizar su supervivencia, parece dispuesta a autoasignarse tareas que no le corresponden, más allá de sus límites geográficos tradicionales y de sus tareas clásicas de defensa colectiva.
- A pesar de ciertas resistencias, por parte de los menos atlantistas de sus 26 miembros, se va imponiendo una deriva omnidireccional –obsesionada con el terrorismo pero abierta también a otras amenazas y riesgos para los que no está debidamente equipada– que pretende convertirla en una «asistenta para todo». Para desgracia de sus más acérrimos defensores –y aun reconociendo que hoy por hoy no existe otra organización de defensa más eficaz sobre el terreno– ni siquiera ese enfoque le garantiza la tranquilidad en tiempos tan revueltos como los que vivimos en este arranque de siglo. Y esto es así, sobre todo, porque su líder natural (Estados Unidos) no termina de despejar las dudas sobre su visión de la OTAN en el siglo XXI. A fin de cuentas se trata de una organización multilateral, en la que las decisiones se toman tras un complejo ejercicio de consultas entre todos sus miembros, y eso no encaja fácilmente en el ya mencionado perfil unilateralista que actualmente caracteriza a la estrategia estadounidense. En estas condiciones, la Alianza Atlántica corre el riego de convertirse en un mero «cajón de sastre», dotado de muy diversas herramientas de las que echar mano cuando las circunstancias lo requieran; muy lejos, por tanto, de la organización que lidere el esfuerzo por preservar la seguridad internacional con la que algunos sueñan.

● Todavía en el plano multilateral es preciso hacer alguna referencia a la **Unión Europea (UE)**, aunque 2006 haya sido un año prácticamente en blanco (o, mejor dicho, en negro), como consecuencia directa de la parálisis institucional que ya venía arrastrando desde el bloqueo provocado tras el rechazo de los votantes franceses y holandeses al Tratado Constitucional.

- Con pasmosa facilidad se asumió que nada sustancial podría hacerse, para dotar a la UE de una voz más unificada y más eficaz en el ámbito exterior, hasta que no se produjese el relevo de los máximos dirigentes políticos en Alemania y Francia. Ese simple enunciado –que desnuda, en cualquier caso, la realidad política de la Unión– obligaba a entrar en un compás de espera que agotó la totalidad de 2006 en tareas de gestión que de poco sirvieron para aumentar el perfil internacional de la UE como un actor válido. Eso no fue impedimento para que los distintos órganos de acción exterior de la Unión cumplieran sus previsiones, e incluso algunos de ellos incrementaran los recursos disponibles en determinadas áreas. Lo sustancial, en última instancia, es que la UE vio cortadas sus aspiraciones para convertirse en un actor relevante en el área de la seguridad internacional, con la posibilidad de desarrollar planteamientos distintos a los dominantes, y que, por el contrario, se hicieron más visibles las diferentes visiones que conviven en su seno.

● Entre los actores estatales, ninguno ocupa la posición que ostenta **Estados Unidos**, monopolizador un año más de la agenda internacional. Esa realidad, sin embargo, no está exenta de problemas, ya muy visibles en 2006, tanto por el cuestionamiento de su propia manera de gestionar los asuntos mundiales como por la emergencia de otros actores que, como **China** o **Rusia**, comienzan a dejar patente su intención de reservarse un mayor grado de autonomía.

- Su «guerra contra el terror» sigue haciendo aguas por distintos frentes, sin que se atisben más señales en el horizonte que la decisión de aguantar como sea el chaparrón, al menos hasta que un nuevo inquilino ocupe la Casa Blanca. El énfasis en la victoria posible, que a lo largo de 2006 ha venido emitiendo machaconamente la Administración Bush, se ha ido haciendo insostenible por la simple fuerza de los hechos. Ni en Iraq, ni en Afganistán, ni en el conjunto del mundo árabe –teatro principal del empeño democratizador que parecía impulsar a Washington en el lanzamiento de la ofensiva contra Sadam Husein en marzo de 2003– se percibieron señales de mejoría. Antes bien, el balance del año en cualquiera de esos frentes es netamente negativo, no tanto porque Washington no haya logrado sus objetivos como por el hecho de que la población de la zona no pudo despedir el año en mejores condiciones de seguridad y bienestar que en 2005.

● En **Palestina** el año se inició con la victoria electoral del Movimiento de Resistencia Islámica Hamas (25 de enero), en un vuelco inesperado sobre los cálculos que auguraban una confirmación de Al Fatah como referente fundamental de los palestinos. La victoria de Ehud Olmert –líder sobrevenido del nuevo partido Kadima, una vez que su dirigente principal, Ariel Sharon, quedara físicamente invalidado– en las elecciones israelíes del 28 de marzo terminó por completar el desencuentro entre los dos actores principales del conflicto que viene sufriendo la región desde hace ya casi sesenta años.

- Los hechos acaecidos durante el año no hacen más que confirmar la falta de voluntad por alcanzar la paz, en una dinámica de violencia creciente por las dos partes (aunque la relación de fuerzas sea abismal entre ellas), a la que se suma el error cometido tanto por EE. UU. como por la UE en demonizar a Hamas. Este grupo es, a pesar de todas las señales negativas que emite, el legítimo vencedor en las elecciones y un referente imprescindible en la búsqueda de vías de salida para los palestinos. Tratarlo del modo que se ha decidido no hace más que alimentar el victimismo y castigar a una población palestina que difícilmente puede seguir mirando con buenos ojos a quienes desprecian sus opciones electorales, a quienes apoyan explícita o implícitamente a los ocupantes israelíes y a quienes hacen aún más insostenible su precaria supervivencia.
- El año se cerró sin un solo apunte esperanzador en el terreno de la negociación, con cada bando encastillado en sus posiciones de rechazo, y con la comunidad internacional y el *Cuarteto* simplemente paralizados. Mientras tanto, la macabra contabilidad de las víctimas acumuladas en el año reflejaba, según las cifras aportadas por la organización Betselem, que 660 palestinos fallecieron como consecuencia directa de la violencia (llegando así a los 4.005 desde el inicio de la segunda Intifada, en septiembre de 2000) y 23 israelíes (totalizando 1.017 en el mismo periodo), tanto civiles como militares.

● Un nuevo estallido de violencia vino a sumarse, en pleno verano, al problemático escenario de **Oriente Próximo**. El 12 de julio, y durante los 33 días siguientes, **Líbano** volvió a recordar episodios ya vividos de enfrentamiento con su vecino del sur.

- En este caso fueron las milicias chiíes del Partido de Dios (Hezbollah) las que entraron en liza con las fuerzas israelíes, en una confrontación que los primeros fueron capaces de rentabilizar mucho mejor que los segundos. Una vez más, y ya van demasiadas, Líbano se convirtió en un campo de batalla por delegación de actores externos (Israel, Irán, Siria...) que tratan de dirimir sus diferencias y defender sus intereses por medio de intermediarios más o menos controlados.
- Si en esta ocasión la ONU fue capaz de poner en marcha una operación internacional (la UNIFIL reforzada, en la que España ocupa una posición destacada), no debe interpretarse esta medida como la garantía de la pacificación de la zona de combates. Más bien al contrario, el año se despedía con una clara percepción de que ya estaban en marcha los preparativos para un nuevo choque violento, en la medida en que Israel necesita recuperar su cuestionada imagen de invulnerabilidad y en la que, por su parte, Hezbollah parece haberse rearmado prácticamente al mismo nivel que tenía antes del conflicto (aunque momentáneamente esté más ocupado en consolidar su poder interno en la siempre compleja escena política libanesa). Cabe recordar que entre Líbano e Israel no se ha llegado a alcanzar ningún acuerdo de paz y que en ningún momento deja de sentirse muy próximo el aliento de Siria, interesado en recuperar las posiciones perdidas en Beirut y en evitar las consecuencias del *affaire* Hariri.

● En **Oriente Medio**, nula sorpresa supone constatar el fracaso cosechado en **Iraq** y en **Afganistán** por quienes se lanzaron a una aventura

que ha desestabilizado aún más una región siempre en delicado equilibrio. A lo largo del año se han sucedido las noticias que apuntaban a un progresivo retroceso en términos de seguridad y desarrollo, tanto en uno como en otro de estos países, sin que se haya registrado ningún cambio de orientación en el esfuerzo que, como en años anteriores, sigue siendo eminentemente militar.

- Es en estos escenarios en los que de forma más transparente se identifica la manipulación del discurso humanitario a favor de estrategias de fuerza que poco se ajustan a los principios de independencia, neutralidad e imparcialidad propios de la acción humanitaria. Aun así, 2006 ha marcado un nuevo peldaño en el descenso hacia el abismo de una forma de ver y de actuar en el mundo que no ofrece soluciones sino, en el mejor de los casos, únicamente un cierto retraso en el colapso generalizado. Ni Iraq ni Afganistán salieron de 2006 en mejores condiciones de seguridad y bienestar que las que registraban un año antes.

● Por su parte, en el **África subsahariana** los tímidos registros de cambio positivo (toma de posesión de la presidencia de Liberia por parte de Ellen Johnson-Sirleaf, en enero; detención y deportación a la Corte Penal Internacional del criminal congoleño Thomas Lubanga, en febrero; entrega a los tribunales del ex presidente liberiano Charles Taylor por parte del Gobierno nigeriano, en marzo; celebración de elecciones presidenciales en la República Democrática del Congo, en julio y en octubre...) se vieron sobradamente compensados por los de carácter negativo (empezando por el drama sudanés, especialmente intenso en Darfur, y continuando con los ya tradicionales focos de violencia endémica, como el Chad, Costa de Marfil, Eritrea, Etiopía, Guinea Bissau, Nigeria, la República Centroafricana, Senegal, Somalia, Uganda...), que hacen imposible plantear iniciativas de paz o que las arruinan sistemáticamente a pesar de acuerdos aislados para detener temporalmente las hostilidades.

- Como efecto derivado de la irresponsabilidad de unos, la incapacidad de otros y la falta de voluntad de muchos, África se ha convertido ya en un tópico de Estados fallidos, subdesarrollo extremo e inestabilidad permanente. Siempre puede argumentarse, con razón, que un año es poco tiempo para percibir cambios en situaciones de conflicto y subdesarrollo que han marcado la historia de la región desde hace mucho tiempo. Pero, repetidas cada año que pasa, aseveraciones de este cariz parecen olvidar, consciente o inconscientemente, que África no solo va perdiendo años sino décadas sin salir de la situación de profunda privación en la que se encuentra. Y eso es así por falta de voluntad para modificar unos modelos de organización social, política y económica que sirven más a la consolidación en el poder de élites escasamente preocupadas de la suerte de sus conciudadanos y a actores externos más centrados en la defensa a ultranza de sus propios intereses (cada vez más ligados a los suministros energéticos, aunque sin olvidar que la zona es fuente de abastecimiento de numerosas materias primas no energéticas igualmente imprescindibles para el funcionamiento de los países desarrollados). Si alguna vez lo fue, la clave humanitaria, en su sentido más esencial, hace tiempo que no es considerada más que de modo puramente instrumental en estas latitudes.

● En el otro lado del **Atlántico Sur**, el rasgo más sobresaliente de la **región latinoamericana** fue la sucesión de procesos electorales legislativos y presidenciales que ha permitido el relevo de dirigentes en numerosos países. Mientras queda por ver si el cambio de caras se continúa con un cambio de modelos (no olvidemos que América Latina es la región que registra los mayores niveles de desigualdad a escala mundial), debe considerarse en principio positivo el ejercicio democrático que inició Chile (15 de enero) y que cerró Venezuela (3 de diciembre), pasando entre otros por Costa Rica (5 de febrero), Haití (7 de febrero y 21 de abril), Colombia (12 de marzo y 28 de mayo), El Salvador (12 de marzo), el Perú (9 de abril y 4 de junio), la República Dominicana (16 de mayo), México (2 de julio), Bolivia (2 de julio), Brasil (1 y 29 de octubre), Ecuador (15 de octubre y 26 de noviembre) y Nicaragua (5 de noviembre).

- Se trata, en todo caso, de procesos estrictamente nacionales, en direcciones tan diversas como las que puedan representar Hugo Chávez, en Venezuela, y Lula da Silva, en Brasil, sin que sea posible identificar un rasgo común para todo el subcontinente. Mientras tanto, MERCOSUR, la iniciativa de integración regional que debería convertirse en el marco de referencia prioritario, sigue no solo lejos de cumplir las expectativas que se generaron en su arranque, sino que, además, se ve cuestionada por otras propuestas paralelas que, en definitiva, terminan por debilitar aún más a unos actores secundarios en el concierto internacional.

● En línea con lo que se viene detectando desde hace años, en 2006 se han registrado nuevos movimientos en el proceso de ascenso a la categoría de actores relevantes a escala global. **China** se destaca en esta carrera, asomándose cada vez con mayor claridad al espacio, próximo escenario global en el que se va a dirimir el liderazgo mundial, y sin olvidarse de incrementar su seguridad de suministros, necesarios para mantener su altísimo ritmo de crecimiento económico. Su actual capacidad productiva le permite empujar con fuerza en todos los frentes comerciales y su fortaleza financiera la está llevando a actuar como un inversor estratégico en sectores y países que hasta ahora parecían reservados en exclusiva a las economías desarrolladas. En función de su pragmatismo a ultranza, y tal como se ha podido ver a lo largo de 2006, no cabe esperar que China vaya a incrementar a corto plazo su interés por los derechos humanos (solo un hipotético boicot a los Juegos Olímpicos de 2008 podría llevarla a algún cambio cosmético y coyuntural de posiciones), por promover leyes comerciales más justas o por impulsar un modelo de explotación de los recursos más sostenible. Aunque sean muchos otros los que se comportan de forma muy similar a China, esto no disminuye un ápice la preocupación por ese tipo de comportamiento.

- **Japón** parece ir cerrando a toda prisa el largo paréntesis que se abrió tras su derrota en la segunda guerra mundial. No solo ha vuelto a enviar tropas a misiones internacionales, como en Iraq, sino que se atreve ya a reconsiderar su posición militar, dejando abierto el camino hacia el acceso al arma nuclear y hacia la creación de un ministerio de defensa (que pone fin, de ese modo, a la artificial imagen de unas fuerzas de autodefensa que, en realidad, son el cuarto ejército del planeta). En su agenda está asimismo conseguir un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, aunque la parálisis de ese proceso de reforma retrasa *sine die* la pretensión nipona.
- **Rusia**, por su parte, parece asimismo desembarazarse de sus complejos de la década pasada y aspira a recuperar a toda velocidad una imagen de potencia con capacidad global. El año comenzó con una crisis con Ucrania y terminó con otra con Bielorrusia; en ambos casos, ligadas al suministro de gas procedente de fuentes rusas, en el marco de un creciente pulso que Moscú está echando a la Unión Europea y más allá. Cuando se acerca el final de Vladimir Putin como máximo dirigente de la Federación Rusa, se percibe un sostenido intento por hacer valer los activos (energéticos y militares) rusos como bazas fundamentales para volver a ser tenidos en cuenta. En línea con su innegable perfil autoritario, el año ha vuelto a dejar rastros de preocupación en el terreno de los derechos humanos y de la gestión de la fuerza para hacer frente a los enemigos interiores (valga Chechenia como ejemplo recurrente).

● Al igual que le ocurre al régimen ruso, otros actores nacionales (entre los que cabe citar a **Argelia**, **Irán** o **Venezuela**) han aprovechado un año de subida imparable de los precios de las materias primas energéticas para ganar margen de maniobra en el interior -tratando de comprar la paz social desde posiciones paternalistas y clientelistas– y en el exterior –amedrentando a unos y financiando a otros que sirvan a sus intereses–. Es este un camino rentable a corto plazo, pero con pies de barro, en la medida en que ninguno de estos regímenes controlan el mercado de petróleo o de gas, e insostenible, en tanto que el cambio climático empieza a presentar pruebas incontrovertibles.

- En relación con ese fenómeno de cambio, en 2006 se celebró la Conferencia de la ONU sobre el **Cambio Climático** (Nairobi, 6-17 de noviembre), que deja como principales acuerdos la decisión de revisar el Protocolo de Kyoto contra los gases de «efecto invernadero», para 2008, y la puesta en marcha de un Fondo de Adaptación para ayudar a los países que sufran los efectos más visibles de dicho cambio.

● Por si en el transcurso del año no se hubieran registrado suficientes noticias que desequilibraban la balanza hacia el lado más sombrío, algún guionista desconocido pareció reservar todavía unas cuantas pinceladas más para despejar toda duda. En el mes de diciembre la crisis iraní entró en una nueva fase, con la imposición de unas sanciones internacionales que no supusieron un cambio de orientación en el régimen controlado por Ali Jamenei. **Somalia**, que había pasado el año en un permanente conflicto, reventó finalmente en un choque en el que se produjo la intervención de potencias regionales (Etiopía) y globales (Estados Unidos). Por su parte, el inestable régimen iraquí ejecutó, el 30 de diciembre, a Sadam Husein en la horca, sin que eso supusiera ninguna mejora para el país y sus habitantes. Como telón de fondo, el terrorismo ha seguido salpicando el año de brutalidad en escenarios muy distintos, con la India como centro de atención con ocasión de los atentados del 11 de junio en Bombay.

Nada nuevo bajo el sol, podría decirse un año más. Seguramente de este tipo de hechos está conformada nuestra realidad y probablemente no cabe identificar ningún momento de la historia de la humanidad en la que más personas hayamos vivimos mejor que ahora. A partir de ahí, unos podrán sentirse razonablemente satisfechos con lo que nos ha deparado 2006 y concentrar la mirada en la parte llena de la botella, mirando al futuro con optimismo. Otros, en paralelo, seguirán pensando que, dadas las enormes capacidades acumuladas en nuestras manos –y conscientes de que ya hoy disponemos de medios suficientes para

erradicar problemas tan letales como la pobreza, la desnutrición, la tuberculosis y otras enfermedades–, no es justificable el mantenimiento de un sistema tan desigual, que castiga a la mayoría de los 6.400 millones habitantes del planeta a malvivir. Quizás lo único que puede concluirse en este punto es que ambas visiones son necesarias y que los avances y retrocesos forman parte permanente de esta historia de ganadores (unos pocos) y perdedores (la mayoría).

Si se analizan las ofertas de empleo en cualquier diario, se podrá comprobar que hay una profusión incesante de puestos de gestión. Por supuesto que los buenos gestores son necesarios, imprescindibles incluso; pero ahora, una vez comprobados los errores de la guerra fría y la desorientación y pérdida de tiempo de la década de los noventa, lo que se necesita sobre todo son personas con una visión que no esté atada por el corto plazo y que tengan capacidad de decisión y valentía para explorar otros caminos menos trillados que solo se afanan por mantener el *statu quo* imperante. Cuando 2006 cerró sus puertas nadie se había presentado aún para cubrir ese puesto.



.Capítulo 3.

# El año en clave jurídica. Con determinación hacia el fin de la impunidad*

*
Artículo elaborado por **María José Salvador Rubert**, colaboradora del IECAH.

# 1 Introducción

Desde el final de la segunda guerra mundial, y a medida que la historia ha revelado la capacidad y eficacia de la justicia internacional para exigir responsabilidades a quienes cometen violaciones flagrantes de los derechos humanos, el cerco a la inmunidad de la que gozaban los responsables políticos de regímenes autoritarios, dictadores o jefes de Estado con exceso de poder se ha ido reduciendo paulatinamente.

Desde los juicios de Núremberg (en los que 22 responsables de la Alemania nazi fueron juzgados y 12 de ellos condenados a muerte), pasando por Japón (donde un tribunal militar internacional juzgó a 25 generales y responsables políticos japoneses por crímenes de guerra), hasta los más recientes tribunales internacionales para la antigua Yugoslavia, Ruanda, Sierra Leona o Camboya –sin olvidar los casos que actualmente se juzgan ante la Corte Penal Internacional– algunas cosas han cambiado.

Y sin ir más lejos: tanto el juicio en La Haya a presuntos genocidas de Uganda, como el arresto domiciliario del ex dictador chileno Pinochet, la detención del ex presidente peruano Fujimori y el juicio al ex presidente de Liberia Charles Taylor son hitos en el año 2006.

Los avances en materia de justicia internacional no solo se han producido en los tribunales, sino que también puede afirmarse que ha habido una mayor complicidad por parte de la comunidad internacional, cada vez más convencida de la necesidad de salvaguardar la dignidad del ser humano. Esto se refleja en algunas resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que a pesar de sus limitaciones actúa en ocasiones con mayor humanidad. No obstante existen, y así se constatará, situaciones de desprotección del ser humano, violaciones del derecho internacional y conflictos armados que han tenido dudosa respuesta por parte de la comunidad internacional. En este sentido, merece la pena recordar que para algunos nos encontramos en un contexto de «guerra sin cuartel contra el terrorismo internacional» que, tal y como viene denunciando el sector no gubernamental, está suponiendo una grave amenaza a la protección de los derechos humanos. De hecho, gran parte de los recursos que deberían destinarse a dicho fin se derivan a la lucha antiterrorista, menoscabando con ello la inversión que debería efectuarse para paliar crisis humanitarias.

Como colofón a este escenario, la creación del Consejo de Derechos Humanos (que reemplaza en la ONU a la ya antigua Comisión de Derechos Humanos), es un acontecimiento positivo. Este organismo está dotado de mayor fuerza ejecutiva para con aquellos que vulneren los derechos humanos, aunque ha sido creado, eso sí, con el voto en contra de los EE. UU. Esta decisión resulta verdaderamente paradójica cuando echamos la vista atrás y nos acordamos de que George Bush justificó la intervención de su país en Iraq para «salvaguardar a su población de la constante violación de derechos humanos a la que estaban siendo sometidos por Sadam Husein».

# 2 Casos en los Tribunales Penales Internacionales *ad hoc*

## 2.1 Antigua Yugoslavia

Se produce la primera condena a cadena perpetua de la historia de este tribunal. Stanislav Galic, comandante de las fuerzas serbobosnias que tomaron la ciudad de Sarajevo entre 1992 y 1994, es condenado a cadena perpetua por causar terror en la población civil.

Asimismo, fue condenado a 27 años de prisión el ex presidente del Parlamento de los serbios de Bosnia, Momcilo Krajisnik, mano derecha de Radovan Karadzic. Se le considera culpable de crímenes de guerra y lesa humanidad durante la guerra de Bosnia (1992-1995), aunque fue absuelto de los cargos de genocidio y de complicidad para el genocidio.

Otro de los hechos más importantes que se han producido en este tribunal, ha sido el de la entrega de Dragan Zalanovic por parte de Bosnia. El que fuera jefe de la policía militar serbia está acusado de crímenes de guerra y supuestamente habría torturado y violado a mujeres musulmanas en la ciudad de Foca.

La policía española detuvo a Veselin Vukotic, un testigo clave que podía implicar a Slobodan Milosevic en varios asesinatos. Vukotic está a su vez acusado del asesinato en 1990 de Enver Hadri (un defensor de los derechos humanos en la antigua Yugoslavia) y de otros dos homicidios en Serbia.

- **Kosovo:** El ex presidente serbio Milan Milutinovic y otros cinco altos cargos civiles y militares, están siendo juzgados por este tribunal acusados de crímenes de guerra perpetrados en Kosovo entre 1998 y 1999.

- **Srebrenica:** Se está juzgando a siete militares serbobosnios acusados de la matanza de unos 8.000 varones musulmanes en Srebrenica, al este de Bosnia. Los fiscales deberán establecer el grado de responsabilidad de los siete detenidos, que están acusados de genocidio, crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad por estos hechos ocurridos en 1995.

La fiscal Carla del Ponte insiste en la falta de colaboración de las autoridades de Belgrado para detener a los líderes serbobosnios Radovan Karadzic y Ratko Mladic, acusados de genocidio por la matanza de 8.000 varones musulmanes en Srebrenica.

## 2.2 Ruanda

La actividad del tribunal quedó marcada en noviembre de 2006 por la ruptura de relaciones diplomáticas del Gobierno de Ruanda con Francia. La decisión del Gobierno ruandés fue tomada después de que un juez de nacionalidad francesa firmase sendas órdenes internacionales de detención contra nueve personas cercanas al actual presidente ruandés, Paul Kagame. Todos ellos están presuntamente implicados en el atentado que, el 6 de abril de 1994, acabó con la vida del entonces presidente de Ruanda, Juvenal Habyarimana.

En 2006 también tuvo lugar la primera condena a un sacerdote católico por parte de este Tribunal. Atanasio Seromba ha sido condenado a 15 años de cárcel por ordenar el derribo de su iglesia y causar con ello la muerte de 2.000 personas que se refugiaban en su interior. Seromba se refugió en Italia con el apoyo del Vaticano y se entregó en 2002.

## 2.3 Tribunal Internacional para Sierra Leona

Se detuvo en Nigeria, mientras intentaba huir a Camerún, al ex presidente de Sierra Leona, Charles Taylor. Fue inmediatamente entregado al tribunal y será juzgado por los crímenes que presuntamente cometió durante la guerra civil que asoló su país durante más de 10 años (desde 1991 hasta 2003).

## 2.4 Tribunal Internacional para Camboya

Se encuentra en fase de investigación de los hechos.

# 3 Casos ante la Corte Penal Internacional

## 3.1 República Democrática del Congo

Entre 2001 y 2003, se obligó a niños soldados a participar en la guerra civil de la República Democrática del Congo. Thomas Lubanga, acusado por crímenes de guerra, presidía por aquel entonces la Unión de Patriotas Congoleña (UPC), de la región de Ituri, y habría coordinado un plan para reclutar a menores de 15 años. Desde 1999, al menos 50.000 personas fueron asesinadas, y unos 600.000 civiles obligados a abandonar sus hogares.

## 3.2 Uganda

El primer imputado es Joseph Kony, responsable del Ejército de Resistencia del Señor y presunto autor de mutilaciones de civiles y del secuestro de miles de niños.

## 3.3 Darfur (Sudán)

Las investigaciones han caminado con mucha lentitud. Omar Bashir es el presidente del Gobierno de Sudán desde que arrebató el poder al anterior mandatario en un golpe de Estado hace 17 años. Los yanyauid arrasaron las aldeas de Darfur y mataron a más de 200.000 personas entre 2003 y 2004 y ahora se investiga a los máximos responsables de dicha matanza. Como hecho destacable hay que mencionar que, por temor a las represalias, ninguna de las 100 entrevistas que se han efectuado hasta el momento ha tenido lugar en Darfur.

## 3.4 Otros acontecimientos

En materia de justicia internacional durante 2006, junto a los casos expuestos, se han producido hechos dignos de constatar que reflejan un cierto compromiso de la comunidad internacional por la defensa de los derechos humanos. Por ejemplo, un grupo de abogados y organizaciones de derechos humanos ha demandado en Alemania al ex secretario de Defensa estadounidense, Donald Rumsfeld, y a otros 11 altos cargos políticos y militares de EE. UU, por torturas en las cárceles de Abu Ghraib y Guantánamo, en Iraq y Cuba, respectivamente.

Por otra parte, en 2006 se abrió el primer proceso por genocidio de Estado ante el Tribunal Internacional de Justicia (TIJ), órgano judicial de las Naciones Unidas. Este proceso se abre 13 años después de que Bosnia-Herzegovina presentase una denuncia contra Serbia por genocidio en la guerra de los Balcanes.



## Resoluciones destacables del Consejo de Seguridad de la ONU

### 4.1 Resolución 1674 (2006) para la protección de civiles en conflictos armados

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adopta esta resolución habiendo tomado en consideración que la paz, la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos son los pilares de las Naciones Unidas, asumiendo además que los civiles constituyen la mayor parte de las víctimas en los conflictos armados.

El Consejo reconoce la existencia de tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras y que estas se utilizan contra civiles en conflictos armados. Asimismo reconoce la existencia del reclutamiento de niños soldados, insta a que las partes enfrentadas en un conflicto cumplan con el derecho internacional y solicita a los Estados que pongan fin a la impunidad y procesen a quienes cometan crímenes de guerra, genocidios, crímenes de lesa humanidad y violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario.

El Consejo condena la violencia sexual y cualquier otro tipo de violencia contra civiles en conflictos armados, así como los actos de explotación y abuso sexual y la trata de mujeres y niños.

### 4.2 Resolución 1738 (2006)

Esta resolución destaca que el Derecho Internacional Humanitario prohíbe los ataques intencionados contra civiles y que, de producirse en una situación de conflicto armado, supondrían un crimen de guerra. El Consejo, preocupado por los numerosos actos de violencia contra periodistas y profesionales de los medios de comunicación (ataques deliberados que contravienen el Derecho Internacional Humanitario), afirma que las partes enfrentadas tienen la responsabilidad de adoptar las medidas que sean necesarias para asegurar la protección de los civiles en los conflictos armados.

Esta resolución recuerda a los Convenios de Ginebra de 1949 (concretamente al Tercer Convenio, relativo al trato de los prisioneros de guerra) y sus Protocolos Adicionales de 1977 (particularmente el artículo 79 del Protocolo Adicional I, relativo a la protección de periodistas que realicen misiones profesionales peligrosas en zonas de conflicto armado). En los convenios se insta a los Estados y partes en conflictos armados, a que cumplan las obligaciones impuestas por el Derecho Internacional para la Protección de Civiles (incluidos, en su calidad de civiles, los periodistas, los profesionales de los medios de comunicación, y el personal asociado).

Cabe recordar en este apartado que en 2005 las Naciones Unidas aprobaron la Resolución relativa a la responsabilidad de proteger a la población frente a genocidios, crimenes de guerra, limpiezas étnicas y crímenes contra la humanidad. La «responsabilidad de proteger» implica que la soberanía nacional ya no puede utilizarse como excusa para la inacción ante el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. El balance que se puede efectuar desde la adopción de esta resolución por parte de las Naciones Unidas y las «responsabilidades» asumidas por la comunidad internacional o por los Estados para intervenir por causas humanitarias no es muy alentador. A continuación citaremos como ejemplo dos de los múltiples casos en los que se debería asumir esta responsabilidad y en los que sin duda hay algo que no está funcionando bien:

- **República Democrática del Congo:** Al margen de que los líderes rebeldes deben rendir cuentas ante la justicia por las violaciones de derechos humanos cometidas en las provincias de Kananga y Kivu, esta cuestión no es óbice para que el Gobierno de la República Democrática del Congo eluda la responsabilidad que le corresponde, como Estado soberano, de establecer los mecanismos necesarios para proteger a los civiles de dichas regiones. Hasta ahora no lo ha hecho.

- **Darfur (Sudán):** El conflicto en Darfur es otro ejemplo, quizás el más significativo en el escenario internacional más reciente, en el que la ONU tenía que haber hecho valer el cometido de la «responsabilidad de proteger» mediante una intervención que intentara acabar con la masacre que se está produciendo. Sin embargo, las Naciones Unidas optaron por que fuesen las tropas (poco preparadas para este tipo de misiones) de la Unión Africana, las que interviniesen en dicho territorio. Por tanto, desde Ruanda a Darfur, y a pesar de la existencia de la Resolución sobre la Responsabilidad de Proteger, no ha habido ningún cambio sustancial.

Tal y como indicó a este respecto el ex secretario general de las Naciones Unidas, Kofi Annan, «Tenemos que establecer la responsabilidad de proteger como norma internacional poderosa que no solamente se cita, sino que se pone en práctica dondequiera y en todo momento. Pero, sobre todo, no debemos esperar a que haya realmente un genocidio para actuar, porque entonces suele ser ya demasiado tarde para tomar medidas efectivas».

## 5 Vuelos ilegales y cárceles secretas: ¿daño colateral de la lucha contra el terrorismo internacional?

Otra de las cuestiones que marcan este periodo es la existencia de las cárceles secretas que EE. UU. tiene repartidas por todo el mundo, donde los sospechosos de terrorismo, según aquel país, permanecen sin acusación ni garantías judiciales. Un daño colateral más de la lucha estadounidense contra el terrorismo internacional. En esta materia, el año comienza con la creación de la comisión por parte del Parlamento Europeo para esclarecer el asunto de las cárceles secretas de la CIA en Europa y la complicidad de algunos Gobiernos de la Unión. La existencia de las cárceles secretas saltó a la luz tras las declaraciones publicadas por el diario estadounidense *The Washington Post*, en las que Human Rights Watch acusaba a la CIA de llevar a cabo actividades ilícitas en Europa.

El 15 de septiembre de 2006, los 25 Estados miembros de la Unión Europea declararon que estas cárceles son cárceles fantasma que no están de conformidad con el derecho humanitario ni el derecho penal.

La posición de los Estados Unidos sobre esta cuestion, manifestada a través de John Bellinger, asesor legal del Departamento de Estado, es la de negar las acusaciones de la comisión, cuyo informe final asevera que alrededor de mil de aviones de la CIA sobrevolaron y utilizaron aeropuertos europeos para trasladar detenidos a países en los que se practica la tortura.

La declaración de la comisión del Parlamento Europeo sobre las cárceles y vuelos secretos, ha sido secundada por el pronunciamiento del Consejo de Europa, que también condenó los métodos ilegales en la lucha contra el terrorismo. Este caso también ha tenido repercusiones en España y prueba de ello es que la Audiencia Nacional abordará la querella por torturas, secuestro y detención ilegal, debido a las escalas en Palma de Mallorca de varios aviones de la CIA dedicados al traslado de presuntos terroristas internacionales.

## 6 Otros casos en la justicia española

### 6.1 El caso Couso

Un apartado específico requiere el caso del periodista español José Couso, que murió en el atentado perpetrado contra el Hotel Palestina, en Bagdad. Un hotel en el que, como la mayor parte de nuestros lectores sabrán, se hospedaba la mayoría de los medios de comunicación acreditados en Iraq, para dar cobertura informativa a la «ilegal invasión» de dicho país por parte de los EE. UU.

La Audiencia Nacional española lleva a cabo la investigación del asesinato de Couso, ya que existen indicios de que muriera víctima del ataque deliberado de un tanque norteamericano a dicho emplazamiento. Como se ha visto anteriormente, cualquier atentado contra periodistas y personal de los medios de comunicación supone una violación del Derecho Internacional Humanitario y, por tanto, un crimen de guerra.

En este contexto, el Ministerio de Justicia de los EE. UU. ha rechazado el auxilio judicial solicitado por el juez de la Audiencia Nacional Santiago Pedraz para poder interrogar a tres militares estadounidenses que, según parece, participaron en los hechos. Según las autoridades estadounidenses los hechos ya fueron investigados por sus órganos competentes, y estos concluyeron que el ataque del tanque de la compañía Alfa hizo fuego contra unos francotiradores, en lo que supuso una acción acorde con el derecho de guerra.

Recordamos una vez más que el Derecho Internacional Humanitario prohíbe los ataques intencionados contra civiles y que, en situación de conflicto armado, esto supone un crimen de guerra. Concretamente, el artículo 79 del Pro-

tocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra (que hace referencia a la protección de periodistas que realicen misiones profesionales peligrosas en zonas de conflicto armado) confirma que este caso es sin duda un crimen de guerra. Se han de depurar por tanto responsabilidades y se ha de hacer justicia.

### 6.2 Caso Cavallo

Otro tema con proyección internacional que está abordando la Audiencia Nacional es el caso del ex militar argentino Ricardo Miguel Cavallo, acusado de crímenes contra la humanidad durante la dictadura argentina (1973-1983). La Fiscalía ha solicitado una pena mínima de 13.332 años de cárcel y una máxima de 17.010.

### 6.3 Las demandas de asilo y refugio en España

Siguiendo el Informe del CEAR (Comité Español de Ayuda al Refugiado) de 2006, España aprobó el 3,72% de las solicitudes de asilo presentadas ante el Ministerio del Interior: 4.515. El CEAR hace referencia en este informe a las pocas facilidades que concede el Gobierno español para que los inmigrantes soliciten asilo político.

## 7 Un guiño a otros puntos del planeta con protagonismo internacional y algunas conclusiones

### 7.1 Japón

El 2006 finalizó en Japón con la muerte por ahorcamiento de cuatro presos japoneses, marcando este hecho la conclusión de la moratoria que impedía las ejecuciones en este país.

### 7.2 China

Planifica, desde 2004, una reforma legal que reduzca el poder de los tribunales locales chinos para condenar a muerte. Hasta la actualidad hay alrededor de 60 delitos que pueden castigarse con pena de muerte. Estos van desde el robo o el proxenetismo hasta la corrupción. Las ejecuciones en China en 2006, aunque no existen datos oficiales, podrían rondar las 8.000.

### 7.3 Perú

Vladimiro Montesinos, ex asesor de Fujimori, fue condenado a 20 años de prisión por la venta de armas a las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia).
Por otra parte, la Fiscalía peruana anuncia que citará a declarar al candidato nacionalista a la presidencia del país, Ollanta Humala. Esta citación se produce debido a la investigación que se está llevando a cabo en el centro militar Madre Mía (en el cual estaba destinado) por violaciones de los derechos humanos en 1992.

### 7.4 Guantánamo

Esta base militar estadounidense sigue cobrando hoy en día protagonismo internacional. Existen todavía (siempre según los datos de algunas ONG, pues no existen datos oficiales) 500 personas detenidas provenientes de 35 países. Esta base se ha convertido en el principal centro de detención ilegal en el contexto de la lucha contra el terrorismo internacional emprendida por los EE. UU. tras los atentados del 11 de septiembre.

### 7.5 Argelia y Marruecos

La Asociación Marroquí de Derechos Humanos condena la existencia de lugares de detención secretos en los que se practica la tortura y el trato degradante a los detenidos. En este mismo sentido, también se condena la vigencia en Marruecos de prácticas que violan los derechos humanos. Esto es debido, al menos en gran parte, a la polémica política de lucha contra el terrorismo internacional que ha adoptado el Gobierno.

Finalmente, cierran este capítulo del informe (como ya lo cerraron en el año 2006), dos personajes indignos, aunque dignos de mención, que pasarán seguramente a la historia de la infamia: Sadam Husein y Augusto Pinochet.

El primero, por morir ejecutado en un juicio calificado de justo solo por George W. Bush. Que el lector juzgue las declaraciones de Bush después de que Sadam fuese ahorcado, pues yo me temo que no lo haré: «Esto no habría sido posible sin la determinación del pueblo iraquí de crear una sociedad gobernada por el imperio de la ley».

Al segundo, citando a Mario Benedetti, «la muerte le ganó a la justicia».

A modo de conclusión, querría destacar el salto de gigante que ha supuesto en materia de justicia internacional la creación de los tribunales ad hoc o la Corte Penal Internacional, pues, de cara a poder juzgar a los responsables de violaciones flagrantes de los derechos humanos, hemos logrado atravesar el escudo protector que hasta la fecha implicaba el ocupar un cargo público. Paulatinamente se empieza a perder la impunidad y la comunidad internacional es más consciente de la necesidad de no solo exigir responsabilidades, sino de prevenir que se produzcan este tipo de prácticas que son a todas luces execrables.

No obstante, a pesar de los avances (tal y como se ha intentado reflejar de manera somera en este capítulo), todavía existen puntos negros que atajar y población a la que proteger. De ahí la importancia de que la sociedad civil, el sector no gubernamental y los Gobiernos permanezcan expectantes para poder prevenir o depurar responsabilidades.

## 8 Bibliografía[30]

CASTILLO, Mireya
*Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Valencia: Tirant Lo Blanch, 2003.

LIROLA DELGADO, Isabel
*La Corte Penal Internacional: justicia versus impunidad*, Barcelona: Ariel, 2001.

MANGAS MARÍN, Araceli
*Conflictos armados internos y Derecho Internacional Humanitario*, Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 1990.

RIUTORT, Bernat
*Conflictos bélicos y nuevo orden mundial*, Barcelona: Icaria, 2003.

30 Además de la bibliografía citada, puede ampliarse la información sobre los temas tratados en este capítulo en los siguientes sitios web: Amnistía Internacional http://www.amnistiainternacional.org/, Corte Penal Internacional http://www.icc-cpi.int/home.html, Cumbre de la ONU en 2005 sobre «La responsabilidad de proteger» http://www.un.org/spanish/summit2005/, Human Rights Watch http://www.hrw.org y Organización de las Naciones Unidas http://www.un.org.

.Capítulo 4.

# La ayuda humanitaria de la Unión Europea. Buscando su lugar*

*
Artículo elaborado por **Irene Arcas,** colaboradora del IECAH.

## 1 Introducción

Con el paso de los años, el Departamento de Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea (ECHO) se ha convertido en uno de los mayores donantes de ayuda humanitaria.[31] A través de ella, la Comisión Europea (CE) proporciona ayuda a las víctimas de crisis humanitarias. La CE tiene el mandato de salvar y preservar vidas en situaciones de emergencia y postemergencia, sean estas por conflictos o por catástrofes naturales, tal como se recoge en el reglamento de ayuda humanitaria de 1996, aún en vigor.

A lo largo de los últimos años, el surgimiento de nuevas formas de conflicto y la creciente complejidad de las crisis humanitarias ha provocado una multiplicación de los actores involucrados en actividades humanitarias. La presencia de tantos actores hace necesaria una clara definición de sus respectivos papeles y una mejor coordinación para evitar un impacto negativo en el espacio humanitario. Actores «originales», como la Unión Europea y, más específicamente, la Comisión Europea necesitan definir su función en este ámbito.

La evaluación[32] a la que se sometió ECHO en 2006 expone la necesidad de reflexionar sobre el reforzamiento cualitativo de la capacidad operativa y de la coordinación de los servicios humanitarios de la CE. Asimismo, señala la conveniencia de prestar una particular atención al desarrollo de las estrategias sectoriales de ayuda humanitaria.

Si 2005 estuvo marcado por grandes desastres naturales, 2006 ha sido testigo del empeoramiento de varias crisis complejas de larga duración, como Darfur, Sri Lanka y los Territorios Ocupados Palestinos. Uno de los mayores acontecimientos de 2006 ha sido la guerra del Líbano, en julio y agosto, que dejó 1.187 muertos y más de 4.000 heridos, aparte de la destrucción total de la infraestructura del país.

Con la discusión de la propuesta de Tratado Constitucional de la Unión Europea se preveía una amplia reformulación de las disposiciones relativas a la acción exterior de la UE. Se introducían importantes modificaciones y se reforzaban las disposiciones actuales, con el fin de hacer más visible y eficaz la acción internacional de la Unión. Asimismo, se proponía la desaparición del sistema de pilares en política exterior, para englobar la acción exterior de la Unión en la que se incluían, junto a la ayuda humanitaria, la política exterior y de seguridad común (PESC), la política común de seguridad y defensa, la política comercial común, la cooperación para el desarrollo, la cooperación económica, financiera y técnica con terceros países... Ese enfoque planteaba dilemas, para la acción humanitaria, evidentes. La paralización del Tratado Constitucional ha coincidido en el caso de la acción humanitaria con la puesta en marcha, durante 2006, de diversas iniciativas por parte del comisario europeo de Desarrollo y Ayuda Humanitaria, Louis Michel, que tratan de recuperar un cierto dinamismo europeo en la materia.

Por todo lo anteriormente dicho, el presente artículo pretende ofrecer una visión panorámica del trabajo de ECHO, especialmente durante el año 2006, en unos momentos en los que se ha propuesto un «Consenso europeo sobre la ayuda humanitaria» que clarifique el rol de la Unión en esta materia.

31
La información sobre las actividades de ECHO está disponible en el sitio web http://ec.europa.eu/echo/index_en.htm.

32
Operational strategy 2007, Comission staff working document, Directorate-General for Humanitarian Aid, ECHO,SEC/2006/1626.

## 2
### Datos cuantitativos[33]



### f8 Evolución del presupuesto del año 2002 hasta 2006
Fuente: ECHO

Durante el año 2006, el presupuesto de ECHO fue aproximadamente de 671 millones de euros, compuesto por varias partidas presupuestarias de la Unión y del Fondo Europeo de Desarrollo. Desde el año 2002 ha mantenido un presupuesto prácticamente constante, con un ligero aumento de 100 millones de euros.

### f9 Distribución entre tipos de socios
Fuente: ECHO

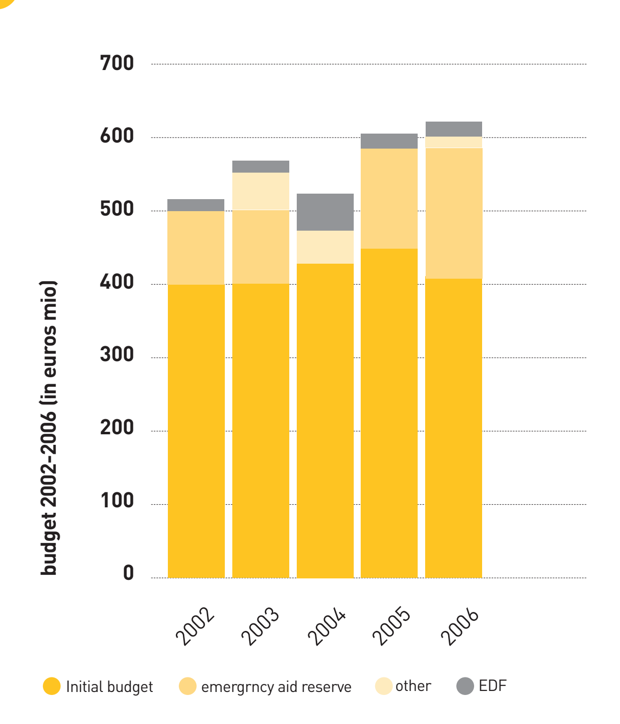
A lo largo de los últimos cinco años, la cuota de financiación de las ONG ha disminuido, mientras que la de la ONU ha aumentado. El «reparto» entre socios por parte de ECHO sigue siendo un tema controvertido entre los diversos países de la UE:

33 Los datos de este apartado proceden del informe anual para el año 2006: ECHO, DG *Humanitarian Aid-ECHO financial report 2006*, Brussels: Directorate General for Humanitarian Aid (ECHO), Printed by OIB http://ec.europa.eu/echo/pdf_files/financial_report.pdf.

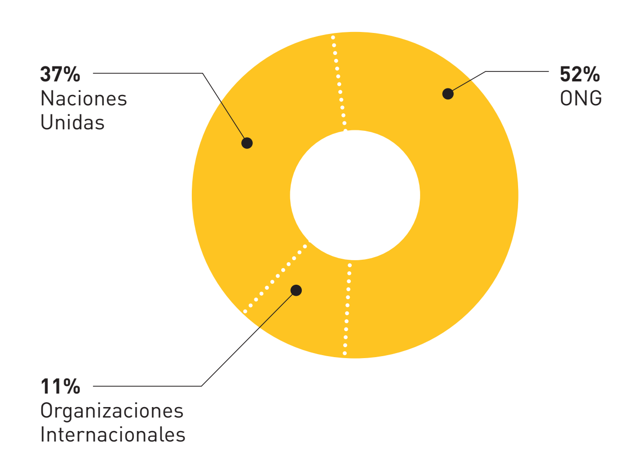


### f10 Distribución geográfica de las decisiones financieras desde el año 2001 hasta 2006
Fuente: ECHO

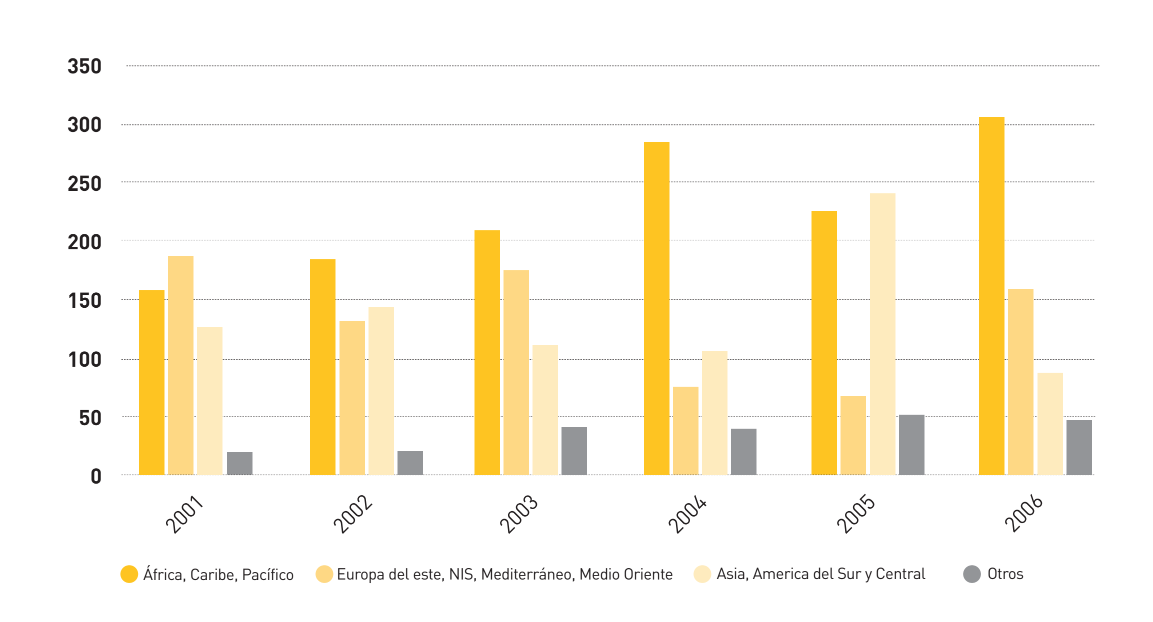
En el año 2006, la región de África, el Caribe y el Pacífico, y la del Este de Europa, los Nuevos Estados Independientes (NIS) y Oriente Próximo han centrado una mayor atención. Sin embargo, Asia Central y Sudamérica han visto reducida su financiación.

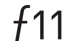








**Decisiones financieras de ayuda humanitaria por región en 2006**

Fuente: ECHO.[34]

La región de África, el Caribe y el Pacífico –los ACP en la jerga comunitaria– ha sido la mayor receptora de fondos en 2006, con unos 322.000.000 euros, que fueron destinados principalmente a Sudán, la República Democrática del Congo y Liberia. La siguiente región a la que se destinó una importante cantidad de dinero fue Oriente Próximo y África del norte, donde destacan los Territorios Palestinos, Líbano y los refugiados palestinos. Asimismo, cobra importancia la región de Asia, donde destaca la ayuda destinada a Afganistán.

34 ECHO, *Annual review 2006: meeting vital need*, Brussels: DG Humanitarian Aid (ECHO). Disponible en http://ec.europa.eu/echo/pdf_files /annual_reviews/2006_en.pdf.



| **África y el Caribe** | **322.060.000** |
|---|---|
| Angola | 3.000.000 |
| Burundi | 17.000.000 |
| Chad | 14.500.000 |
| Caribe | 910.000 |
| Congo (Rep. Dem.) | 43.000.000 |
| Costa Marfil | 5.200.000 |
| Eritrea | 6.000.000 |
| Etiopía | 5.000.000 |
| Guinea | 1.500.000 |
| Guinea-Bissau | 1.000.000 |
| Kenia | 9.050.000 |
| Liberia | 19.800.000 |
| Mozambique | 2.000.000 |
| Niger | 12.000.000 |
| Regional (Grandes Lagos) | 1.000.000 |
| Regional (Cuerno de África) | 15.000.000 |
| Regional (Oeste de África) | 2.150.000 |
| Somalia | 10.000.000 |
| Sudán | 97.000.000 |
| Surinam | 700.000 |
| Tanzania | 16.050.000 |
| Uganda | 19.000.000 |
| Zambia | 2.200.000 |
| Zimbabue | 12.000.000 |
| ECHO (Somalia y Rep. Dem. Congo) | 7.000.000 |
| **Asia** | **86.885.000** |
| Afganistán | 22.500.000 |
| Bangladesh | 1.000.000 |
| Timor Oriental | 3.000.000 |
| India | 5.000.000 |
| Indonesia | 9.865.000 |
| Birmania/Tailandia | 15.700.000 |
| Nepal | 7.800.000 |
| Corea del Norte | 8.000.000 |
| Pakistán | 1.000.000 |
| Filipinas | 560.000 |
| Sri Lanka | 12.000.000 |
| Vietnam | 460.000 |
| **Centroamérica y Latinoamérica** | **18.600.000** |
| Bolivia | 1.000.000 |
| Colombia | 12.000.000 |
| Ecuador | 1.000.000 |
| El Salvador | 2.000.000 |
| Guatemala | 2.600.000 |
| **Europa del Este** | **33.000.000** |
| Georgia | 2.000.000 |
| Cáucaso norte (crisis Chechenia) | 26.000.000 |
| Tayikistán | 5.000.000 |
| **Oriente próximo y África del Norte** | **144.900.000** |
| Argelia (refugiados saharauis) | 10.900.000 |
| Líbano (refugiados palestinos no incluidos) | 50.000.000 |
| Territorios palestinos y refugiados palestinos | 84.000.000 |
| **Dipecho** | **19.050.000** |
| Asia Central | 6.050.000 |
| Centroamérica | 6.000.000 |
| Sudeste de Asia | 7.000.000 |
| **Financiación temática** | **19.500.000** |
| UNICEF | 6.000.000 |
| ACNUR | 4.000.000 |
| OCHA | 3.000.000 |
| PMA | 3.500.000 |
| CICR | 3.000.000 |
| **Otra financiación** | **27.005.000** |
| Asistencia técnica | 19.000.000 |
| Evaluación/comunicación/auditoría | 6.190.000 |
| Subvenciones y servicios | 1.000.000 |
| Otros | 815.000 |
| **Total** | **671.000.000** |



# 3
## Datos cualitativos

La mayoría de los desastres naturales de 2006 han sido causados por fenómenos climáticos, que han aumentado aún más la lista de países en crisis. Varias áreas del mundo han sufrido sequías crónicas que han provocado una inseguridad alimentaria en los habitantes (países de África, Latinoamérica y Asia). Esto ha motivado el aumento de los niveles de desnutrición en la población. Además de las sequías, las inundaciones han afectado a países como Argelia, Bolivia, China, Ecuador, Etiopía, la India, Corea del Norte o Surinam.

La mayoría de los conflictos en este periodo han sido de naturaleza interna: enfrentamientos de fuerzas gubernamentales contra rebeldes, principalmente, por causas locales. Estos conflictos, cada vez más complejos, escapan a un intento de resolución por parte de la comunidad internacional. En el centro de estos conflictos, la situación de la población civil que, a pesar del derecho internacional, se ha visto afectada. Y, en muchas ocasiones, los propios actores humanitarios han sido objetivo de ataques deliberados. Darfur, la República Democrática del Congo, Afganistán... han seguido siendo lugares de actuación prioritaria para ECHO.

En cuanto a cifras de personas desplazadas, 2006 presenta un escenario un poco más alentador que el año pasado. El número de refugiados fue un 12% inferior y llegó a la cifra de 12,7 millones, el nivel más bajo desde 1980. Irán y Pakistán siguen siendo los países que albergan el mayor número de refugiados, ambos con el 15% de los refugiados de todo el mundo. Afganistán continúa siendo el país de origen de los refugiados, con 1,9 millones. Burundi, Iraq y Liberia también vieron reducidos el número de refugiados nacionales.

# 4
## Crisis más destacadas: respuesta de ECHO por crisis

### 4.1 África y el Caribe

- **Darfur:** Una de las peores crisis humanitarias del mundo. Cientos de miles de personas dependen de la ayuda exterior para sobrevivir. Aproximadamente existen cuatro millones de personas afectadas por este conflicto. La situación en Darfur es especialmente crítica, ya que las organizaciones humanitarias han sufrido varios ataques, lo que ha provocado el abandono del país de muchas de ellas. En 2006, la Comisión proporcionó 600 millones de euros que se destinaron a ayuda humanitaria de emergencia para los desplazados en Darfur y el Chad, las comunidades directamente afectadas por el conflicto, y para apoyar el mandato internacional de AMIS (Misión de la Unión Africana en Sudán). La ayuda humanitaria está dirigida a la población más vulnerable y necesitada, y se concentra en salud, nutrición, agua y saneamiento, y protección ambiental. Se da particular apoyo a las mujeres. Igualmente, existen esfuerzos para reducir el exceso de mortalidad y ayudar a las condiciones de estabilidad de las comunidades.
- **República Democrática del Congo:** El Plan humanitario de la Comisión se centró en las necesidades de la población más vulnerable, especialmente mujeres y niños, con programas sanitarios y apoyo a desplazados. Asimismo, se proporcionó refugio, agua y saneamiento, alimentos y seguridad alimentaria para los refugiados.
- **El Caribe:** En esta región se han producido numerosos desastres naturales como inundaciones, ciclones, terremotos, erupciones volcánicas o sequías. En 2006, los esfuerzos de la Comisión se centraron en reforzar las capacidades de gestión de situaciones de desastre, así como en atender las necesidades de las víctimas de dichos desastres.

### 4.2 Ásia

- **Afganistán:** A través de su Plan para Afganistán, la Comisión proporcionó ayuda humanitaria a desplazados internos y refugiados, incluyendo apoyo para el proceso de retorno y reintegración. Se financió refugio, agua y saneamiento, educación para la higiene y protección. Se calcula que 1,4 millones de personas se beneficiaron de estos programas. Asimismo, se destinaron fondos para proporcionar ayuda a las víctimas de las sequías.
- **Sri Lanka:** La Comisión financió proyectos relacionados con refugiados, agua y saneamiento, alimentación, salud y protección.

### 4.3 Oriente Próximo

- **Líbano:** Se destinaron 20 millones de euros para cubrir las principales necesidades de las víctimas (comida, agua y medicinas). Se concedió prioridad a la ayuda de emergencia destinada a los desplazados internos y a las familias que quedaron aisladas en la zona sur. Se proporcionó ayuda médica de emergencia, agua potable e instalaciones de saneamiento. Al

finalizar la guerra el 14 de agosto, alrededor de 12.000 personas habían muerto y 4.000 estaban heridas. La mayoría de las víctimas eran civiles (uno de cada tres eran niños). La Comisión concedió 30 millones de euros para la ayuda humanitaria de posguerra, cuyo fin era estabilizar la situación, ayudar a relanzar la actividad económica de la población afectada por el conflicto y dar a las víctimas los medios para mejorar sus condiciones de vida.

- **Palestina:** En Cisjordania y la franja de Gaza, la Comisión proporcionó 84 millones de euros de ayuda humanitaria, así como acceso a agua y saneamiento. Asimismo, se concedió apoyo sanitario y psicológico a más de un millón de personas, centrándose en los sectores más vulnerables (niños y discapacitados).

### 4.4 América Latina

- **Colombia:** En 2006, la Comisión se centró en las necesidades más urgentes de los desplazados internos y refugiados, principalmente en protección, agua y saneamiento, refugio, salud, alimentos o atención psicológica. Los niños, grupo prioritario, recibieron educación informal, cuidados psicológicos y apoyo nutricional.

## 5 La opinión pública y la ayuda europea. El Eurobarómetro de 2006

La DG ECHO inició el Eurobarómetro con el fin, en primer lugar, de evaluar los cambios en la aceptación y conocimiento de la ayuda humanitaria de la Unión Europea desde el año 2001, mediante una serie de preguntas realizadas a los ciudadanos europeos y, en segundo, de examinar la opinión pública sobre determinadas acciones de ayuda humanitaria.

Este estudio[35] se hizo en 25 Estados miembros, Bulgaria y Rumanía. Tiene tres apartados: legitimidad de la ayuda humanitaria de la UE, conocimiento e información de la ayuda humanitaria de la UE y las acciones europeas de ayuda humanitaria.

- **Legitimidad de la ayuda humanitaria:** justificación e importancia de la ayuda humanitaria de la UE fuera de su territorio.
  - Existe un amplio consenso en la justificación de proporcionar ayuda humanitaria fuera del territorio de la UE. El 91% de los ciudadanos europeos piensa que dichas acciones humanitarias están justificadas (España, 62%). Solo un 2% cree que la ayuda debe depender del país receptor.
  - La legitimidad de la ayuda humanitaria de la UE se ve reforzada por un 88% de ciudadanos que considera importante la financiación de actividades de ayuda humanitaria por parte de la UE (España, 54%).

- **Conocimiento e información de la ayuda humanitaria de la UE:** familiaridad con la UE como donante de ayuda humanitaria y sentimiento de estar informados sobre la ayuda humanitaria proporcionada por la UE.
  - El 88% de los ciudadanos europeos (España, 68%) puede nombrar al menos una organización o institución de ayuda humanitaria –Cruz Roja y UNICEF son las más conocidas–. El 20% de los encuestados no conocía ninguna organización.
  - El 40% de los ciudadanos no conocía la función de ECHO ni de la UE como donante de ayuda humanitaria (en España conocían un 57% la función de ECHO).
  - Una amplia mayoría de los encuestados tenían la sensación de no estar bien informados de las actividades de ayuda humanitaria de la UE (un 32% de los españoles opina que es importante que los ciudadanos europeos estén informados de las actividades de ayuda humanitaria financiadas por la Unión Europea).

- **Acciones europeas de ayuda humanitaria:** canales y acciones preferidas de ayuda humanitaria europea.
  - La mayoría de los ciudadanos creen que la ayuda humanitaria proporcionada por la UE es más eficaz a través de la Comisión Europea que gestionada independientemente por cada Estado (España, 56%).
  - Las siguientes acciones se consideran las más esenciales: reducción de riesgo y preparación ante desastres; mejora de la capacidad de respuesta internacional en caso de crisis humanitaria; y garantía de que las víctimas de crisis tanto recientes como olvidadas sean tratadas por igual.

- **Conclusiones generales del Eurobarómetro** La mayoría de los europeos creen que la ayuda humanitaria de la UE está justificada y es importante, quieren estar mejor informados y consideran todas las acciones de ayuda humanitaria esenciales.
  - Existe una aceptación general del mandato de la ayuda humanitaria de la UE. Sin embargo, a pesar de la aparente legitimidad de dicho mandato, pocos ciudadanos europeos conocen el papel que desempeña la UE como donante de ayuda humanitaria.
  - Desde 2001 no ha habido ningún cambio significativo en los resultados del Eurobarómetro, excepto el incremento del número de ciudadanos que saben que la UE financia actividades de ayuda humanitaria.
  - En cuanto a España, en la mayoría de las preguntas realizadas ocupa una posición intermedia en las listas de resultados. En general, los españoles creen en la legitimidad de la ayuda humanitaria, pero desconocen las labores de la UE como actor humanitario.

## 6 El futuro de la ayuda humanitaria europea

La Comisión Europea ha propuesto adoptar un consenso en ayuda humanitaria con el que se pretende mejorar la contribución de la UE a la respuesta humanitaria global en asociación con otras instancias. Recordemos que durante la discusión del borrador de Tratado Constitucional Europeo hace algunos años, los artículos dedicados a cuestiones humanitarias fueron objeto de polémica por parte de los propios funcionarios de ECHO, que temían una vinculación mayor de la ayuda al resto de los instrumentos de la acción exterior comunitaria con el riesgo de una mayor politización.

Dado que la UE es el primer donante, la iniciativa del consenso puede ser un buen comienzo de gran importancia para el futuro de la ayuda humanitaria. La red de ONG humanitarias de la UE (VOICE) ha participado activamente durante el proceso de consulta realizado por la Comisión Europea.[36] Aunque se ha acogido la iniciativa con gran entusiasmo, existen algunos aspectos que se cree que deberían mejorar:

- **Compromiso con los principios humanitarios**: La UE debería promover activamente la asistencia humanitaria en un escenario acorde con DIH y los principios de imparcialidad, independencia y neutralidad.
- **Diversidad de actores humanitarios**: Dado que las ONG se encargan de la mayoría de las intervenciones humanitarias -lo cual es muy costoso- el consenso debería comprometerse a aumentar más la capacidad de las ONG. Asimismo, sería conveniente aumentar la claridad de la división de papeles y mandatos entre los diferentes actores encargados de la protección de civiles en respuestas humanitarias. También se debería promover el desarrollo de un marco europeo en materia de relaciones civiles-militares basado en las directrices europeas y las Directrices de Oslo, además de fomentar la preferencia por una coordinación civil a través de la OCHA para todas las operaciones con respuesta humanitaria.
- **Financiación**: El consenso debería reconocer claramente que la financiación actual de las operaciones humanitarias de ECHO es insuficiente. Asimismo, debería comprometerse a incrementar la transparencia y la rendición de cuentas relativas a los procesos e impactos del Fondo Central para Emergencias (CERF) de la ONU.
- **Reducción del riesgo de desastres (DRR)**: Se recomienda que el mecanismo de financiación DIPECHO de la DG ECHO y el programa para la preparación ante desastres deberían construirse con el fin de apoyar una mayor programación de DRR a largo plazo, que trabaje con comunidades locales y autoridades para afrontar vulnerabilidades ante desastres. Asimismo, se considera oportuno que la CE y los miembros de la UE dediquen al menos un 10% de financiación adicional al presupuesto de asistencia humanitaria con el fin de reducir los riesgos de desastres.
- **Protección**: Actualmente existe un vacío en cuanto a la protección en crisis se refiere. Es necesaria una manera efectiva para identificar a los grupos más vulnerables, especialmente niños, mujeres, ancianos y personas discapacitadas.
- **Recursos militares**: Se espera un compromiso por parte de la UE para utilizar como último recurso los activos militares en el servicio de la ayuda humanitaria, manteniendo, en cualquier caso, el compromiso con las Directrices de Oslo.

---

35 EUROPEAN COMISSION, Humanitarian aid, Special Eurobarometer 268/Wave 65.4-TNS Opinions & Social, octubre 2006.

36 Los documentos de VOICE están disponibles en el sitio web http://www.ngovoice.com. Son relevantes, para el tema tratado en este apartado, los siguientes: VOICE statement on the humanitarian aid policy of the European Union, Bruselas, 5 de marzo de 2007, http://60gp.ovh.net/~ngovoice/documents/VOICE%20Statement%20EU%20Humanitarian%20Aid%20Policy%20-%205MARCH2007.pdf, VOICE comments and recommendations to the EC Communication «Towards a European consensus on humanitarian aid», julio de 2007, http://60gp.ovh.net/~ngovoice/documents/VOICE_comments_%20recommendations_EC_COM_July2007.pdf

La UE debe mantener y promover los principios humanitarios de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia, y con ello contribuir a salvaguardar el espacio humanitario y la capacidad de prestar ayuda, abogar por el respeto del DIH de manera firme y coherente, y mantener la coherencia, la complementariedad y la eficacia de las medidas para abordar las causas profundas de las crisis humanitarias y su prevención.

Aunque en 2006 la UE fue el mayor donante de ayuda humanitaria oficial, podría convertirse en un donante más eficaz y tener más impacto si mejorara su coordinación, ya que de esta manera se conseguiría que los Estados miembros mejorasen su calidad de respuesta y, por tanto, la calidad de la respuesta humanitaria global. De esta forma, se lograría promover estrategias mejor organizadas, compartir conocimientos de experiencias ya adquiridas, así como descubrir y subsanar deficiencias en el funcionamiento.

Asimismo, es necesario incorporar en la actividad internacional prácticas de donación basadas en buenos principios. Para ello existen varias normas como los Principios del Código de conducta para la Cruz Roja Internacional y la Media Luna Roja y las ONG en Programas de respuesta ante catástrofes, la Carta Humanitaria del Proyecto Esfera, o la iniciativa de Buena Gestión de las Donaciones Humanitarias (GHD) de 2003, en la que deberían basarse cada vez más todos los donantes con el fin de mantener activos los principios humanitarios fundamentales y promover buenas prácticas en la acción humanitaria. Por tanto, la UE debe confirmar su compromiso con la ayuda humanitaria en el marco de los actuales principios y buenas prácticas de la labor humanitaria de los donantes, y evaluar conjuntamente su aplicación; así como apoyar un planteamiento internacional que reúna a donantes y socios para revisar principios, normas y buenas prácticas de la acción humanitaria.[37]

Otro de los aspectos importantes es la percepción de que la financiación de la ayuda humanitaria es algo deficiente y, por ello, la UE debería analizar la cantidad y la eficacia de la financiación y cumplir su compromiso de incrementar la ayuda oficial al desarrollo. La ayuda humanitaria debe asignarse de manera transparente y conforme a las necesidades, pero en la actualidad no existe un marco común en el que basarse para evaluar las necesidades (la Comisión Europea utiliza un método de evaluación de necesidades basado en su estrategia anual de programación).

Asimismo, la UE debería asegurar una respuesta equilibrada y global a las crisis, sobre todo a aquellas denominadas «crisis olvidadas», a las necesidades no atendidas y crisis con déficit de financiación.

En los últimos treinta años ha aumentado el interés en los principios, la calidad y la profesionalidad del suministro de la ayuda humanitaria internacional. Asimismo, las crisis humanitarias son más frecuentes y sus repercusiones más graves. Lo cierto es que la víctima principal siempre es la población civil de los países en vías de desarrollo, que ve incrementado el daño por la sistemática violación del Derecho Internacional Humanitario (DIH).

Como hemos podido observar a lo largo de las reflexiones de este capítulo, la UE, a través de ECHO, es uno de los principales donantes de ayuda humanitaria a nivel mundial y, por ello, aún debe mejorar algunos aspectos importantes para este sector. Actualmente, la ayuda humanitaria se proporciona en circunstancias difíciles, lo cual exige calidad, profesionalidad, experiencia y cooperación entre todos los agentes. Los socios de los donantes de la UE deberían adherirse a las normas y directrices que sean aplicables al suministro de ayuda, así como actuar de forma transparente y responsable tanto con los beneficiarios como con los donantes. Asimismo, la UE necesita incrementar sus capacidades de respuesta ante las crisis con el fin de proporcionar una respuesta humanitaria rápida, e intensificar su preparación ante catástrofes.

Por todo esto, se espera que la Unión Europea, sus instituciones y sus Estados miembros puedan llegar a alcanzar un consenso eficaz y comprometido con todo el engranaje que compone el sistema global de ayuda humanitaria.

37 «Hacia un consenso europeo en materia de ayuda humanitaria», Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, Bruselas, 13.6.2007, COM/2007/317 final.



## .Capítulo 5.

# La acción humanitaria española en 2006*

*
Capítulo elaborado por **Francisco Rey Marcos,** codirector del IECAH.

# 1

## Introducción

El año 2006 ha sido para la acción humanitaria española una continuación de la tendencia, iniciada en el año 2004, de normalización de un instrumento de la cooperación que se había convertido en polémico y confuso, debido a la manipulación a la que se había visto sometido en años anteriores. En este sentido, el año 2006 ha continuado una cierta transición en la que se han producido algunos avances significativos, sobre todo en materia de crecimiento presupuestario y de mejora en la asignación de estos fondos, así como en planificación estratégica; pero también se han vuelto a dar confusiones que creíamos olvidadas, como la contabilización de créditos FAD (Fondo de Ayuda al Desarrollo) como ayuda humanitaria.

En este panorama de transición y de consolidación de la acción humanitaria pública, la debilidad más evidente está siendo la lentitud con la que se están produciendo las reformas institucionales que, previstas ya en el Plan Director 2005-2008, no acaban de concretarse. Lamentablemente, el año 2006 concluyó sin que se aclarara la estructura de la AECI ni el papel que dentro de ella jugaría la anunciada Oficina de Acción Humanitaria. Nos consta que este tipo de reformas orgánicas son complejas en la Administración pública y que la Ley de Agencias ha ralentizado todo el proceso, pero nos preocupa que durante esta legislatura no se consoliden las transformaciones administrativas que permitan llevar adelante las previsiones del Plan Director y del resto de instrumentos programáticos de nuestra cooperación.

Desde una perspectiva presupuestaria se han imputado como acción humanitaria más de 257 millones de euros, lo que supone un crecimiento espectacular. Ahora bien, el análisis más detallado de las cifras, como veremos, muestra que el crecimiento se ha producido básicamente en el componente multilateral, al haberse contabilizado los porcentajes de aportación a la Unión Europea y el Fondo Europeo de Desarrollo (FED) de un modo que nos parece, cuando menos, discutible. El componente bilateral, por el contrario, ha crecido de modo muy somero.

Los fondos de CC. AA. y entidades locales han permanecido bastante estables, incluso con cierto retroceso en el caso de los ayuntamientos. Esto es debido a que en 2005, a causa de la crisis provocada por el tsunami asiático, se había producido un palpable crecimiento. No analizamos la cooperación descentralizada en el informe de este año y volveremos sobre ello y sobre la realizada por las organizaciones no gubernamentales en el del año próximo.

# 2

## Visión general de la acción humanitaria española en 2006

### 2.1 El proceso de elaboración del Documento de Estrategia Sectorial (DES) de Acción Humanitaria (AH)

El Plan Director vigente prevé la elaboración de diversos documentos que concreten los distintos apartados del Plan, tanto en cuestiones sectoriales como geográficas o de otro tipo. Así, durante el año 2006 la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE) impulsó este proceso de profundización sectorial poniendo en marcha la elaboración de DES en diversos ámbitos. Dos de ellos han sido el DES de Acción Humanitaria y el DES de Construcción de la Paz, ambos de gran relevancia para el objeto de este Informe.

Una característica de todo el proceso de planificación emprendido desde DGPOLDE ha sido el carácter participativo y la voluntad de incorporar al conjunto de actores implicados en cada país o sector. La elaboración y redacción de los borradores y documentos de trabajo se ha encargado a consultores expertos en cada materia, y estos, en colaboración con los técnicos de la DGPOLDE, han ido organizando diferentes talleres y reuniones con las diversas instituciones y personas implicadas. Así, los documentos de las dos estrategias citadas -acción humanitaria y construcción de la paz- fueron encargados al IECAH, y durante el año 2006 se mantuvieron diversas reuniones con organismos de la Administración, ONG y expertos para debatir las ideas y propuestas contenidas en los mismos. Aunque ambas estrategias no se concluyeron en el año 2006, se avanzó mucho en su redacción y se espera que sean aprobadas en el último semestre de 2007.

Por ello, y pese a que no se trata aún de un texto aprobado, consideramos de interés incorporar en el informe algunos de los referentes básicos del DES de AH y, sobre todo, de aquellos aspectos básicos del mismo en torno a los cuales se ha ido generando un cierto consenso.

#### 2.1.1 Alcance de la Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española[38]

El propósito de la Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española -que afecta a todos los actores de la cooperación española, Administraciones públicas, ONG, centros e instituciones académicas, y organizaciones de la sociedad civil de muy diverso tipo- es orientar la actuación de los diversos actores para mejorar la respuesta humanitaria de nuestro país y su inserción en la respuesta humanitaria global, contribuyendo a la mejora de la situación de las poblaciones vulnerables de nuestro planeta.

La Estrategia hace suyos los compromisos asumidos por nuestro país con los principios de la Buena Gestión de las Donaciones Humanitarias. En 2004, el Gobierno español se adhirió a esta iniciativa internacional que agrupa a los donantes más importantes y que establece 23 principios que hay que seguir en la acción humanitaria. En los documentos de base se dice que «el Gobierno español y el conjunto de Administraciones públicas del Estado fomentarán que su actuación humanitaria se rija por esos principios y no comprometa la imparcialidad, neutralidad e independencia de los actores humanitarios. La Estrategia pretende sumar y hacer más efectivos los esfuerzos humanitarios de toda la sociedad española y sus instituciones, siendo respetuosa con los mandatos y la autonomía de cada actor».

En este sentido, la Estrategia es un documento muy «ortodoxo», en línea con el enfoque de la mayor parte de países donantes y que aspira a situar la acción humanitaria de modo claro en el conjunto de la cooperación.

#### 2.1.2 Marcos de referencia de la Estrategia

Al ser la primera vez que la cooperación española aborda un documento de este tipo, se consideró necesario incorporar un apartado que recogiera los marcos teórico, normativo e institucional que sustentan la Estrategia. Así, en línea con la Buena Gestión de las Donaciones Humanitarias, se reiteran los compromisos con los principios y valores humanitarios, el apoyo al sistema multilateral de ayuda, el respeto del Derecho Internacional Humanitario y otros instrumentos legales, etc.

En esta Estrategia, el desarrollo de estos marcos es muy exhaustivo y ofrece una visión muy detallada de los documentos, organismos, procesos e iniciativas de interés para el sector.

#### 2.1.3 Objetivos de la Estrategia

De modo muy sucinto la Estrategia plantea un sistema de planificación en cascada desde el objetivo general hasta las acciones que concretan los objetivos específicos:

**Objetivo general**

Contribuir a la mejora de la situación de las poblaciones afectadas por desastres y conflictos mediante el fortalecimiento del sistema español de respuesta y prevención de estas situaciones, así como su contribución y articulación con la respuesta humanitaria global.

**Objetivos específicos**

1 Mejorar la capacidad y la eficacia de la respuesta humanitaria de la cooperación española, aumentando la cantidad y calidad de la misma.
2 Mejorar los dispositivos de relación y coordinación entre todos los actores involucrados estimulando la participación de la sociedad civil.
3 Aumentar el compromiso de la cooperación española con las iniciativas internacionales en la materia.
4 Contribuir a la reducción de riesgos y a la lucha contra la vulnerabilidad extrema, articulando las respuestas de corto plazo con las de medio y largo plazo.
5 Insertar la acción humanitaria en el conjunto de la cooperación española de un modo adecuado, que mantenga su especificidad pero impulsando las sinergias con el resto de instrumentos.
6 Contribuir a la mayor toma de conciencia nacional e internacional sobre la necesidad de prevenir y responder más eficazmente ante los desastres de todo tipo.

**Líneas estratégicas**

Estos objetivos se concretan, dentro del texto desarrollado de la Estrategia, en aspectos estratégicos en relación con cuestiones de adecuación institucional, concepción amplia de lo humanitario, vinculación con otros instrumentos y tareas de sensibilización e incidencia.
**Actuaciones prioritarias**

38 Todos estos datos se han extraído de los borradores de trabajo de la Estrategia Sectorial de Acción Humanitaria.

**OE-1**

- Fijación de un monto específico dedicado a acción humanitaria.
- Asignación de líneas específicas de financiación y de modalidades previsibles y flexibles. Reforma y fortalecimiento de la AECI en estas áreas. Unidad responsable de acción humanitaria encargada de todas las fases del ciclo, desde prevención y preparación hasta rehabilitación inmediata.
- Elaboración de protocolos de actuación.
- Incorporación de criterios de calidad. Esfera. COMPAS.

**OE-2**

- Puesta en marcha de mecanismos estables de coordinación con todos los actores.
- Seguimiento de las Directrices de Oslo en la participación de contingentes militares en tareas humanitarias.

**OE-3**

- Apoyo al CERF y a iniciativas de la OCHA en materia multilateral y al fortalecimiento del sistema.
- Elaboración del Plan de cumplimiento de la Buena Gestión de las Donaciones Humanitarias.

**OE-4**

- Fomento de acciones de reducción de riesgos.
- Fortalecimiento de sistemas locales de prevención y respuesta.

**OE-5**

- Impulso del trabajo de OTC en la materia. Planes de contingencia.
- Incorporación de la acción humanitaria a los instrumentos de planificación geográfica.

**OE-6**

- Promoción y divulgación de la Buena Gestión de las Donaciones humanitarias.

Estos objetivos y prioridades se concretan aún más en los apartados de marco instrumental y marco geográfico, de los que simplemente citaremos que: «en coherencia con los principios, objetivos y pautas de esta Estrategia, y con la orientación de la ayuda en función de las necesidades y de la gravedad de la crisis, las consideraciones y criterios geográficos no deben ser los prioritarios a la hora de decidir la asignación de los recursos de acción humanitaria. Aún así, deben ser tenidos en cuenta como criterios complementarios que orienten la toma de decisiones»; criterio que es congruente con el respeto a los valores humanitarios antes citados.

Uno de los temas más recurrentes en los debates con los diversos actores ha sido el de la coherencia de políticas y el del respeto a los valores esenciales de la acción humanitaria. Coherencia que en esta materia tiene mucho que ver con las diferencias y, en ocasiones, contradicciones entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y el de Defensa. No olvidemos que en el entramado legislativo español, contienen referencias a la ayuda humanitaria tanto la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de 1998 como la Ley Orgánica de Defensa de 2005. Durante el periodo de discusión de la Estrategia de acción humanitaria se mantuvieron varias reuniones con los ministerios implicados y el propio Consejo de Cooperación -órgano consultivo de la cooperación- elaboró un informe sobre coherencia de políticas que aborda el tema de la coherencia entre la acción humanitaria y el despliegue de fuerzas militares en el exterior, entre otros.[39]

## 2.2 El Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) 2006

El PACI 2006 plantea en su Directriz IV el «poner en marcha el proceso de reestructuración de la acción humanitaria española» como eje central del año. Para ello propone cuatro metas:

- Adecuar los órganos e instrumentos existentes de la cooperación española a las particularidades requeridas por la acción humanitaria.
- Establecer un mecanismo de coordinación y actuación rápida entre los agentes participantes en la acción humanitaria.
- Afianzar nuestra presencia en organismos internacionales de ayuda humanitaria.
- Incrementar los recursos destinados a acción humanitaria hasta alcanzar, como mínimo, el 7% de la AOD bilateral neta.

En el Seguimiento del PACI 2006 se da una visión excesivamente optimista, a nuestro juicio, del logro de estas metas, y se plantea que, salvo la meta 2, el resto han sido alcanzadas al 100%. En el artículo sobre la AECI desarrollamos más este tema.

39 Puede consultarse el informe en http://www.maec.es/NR/rdonlyres/F8D17C6C-A5AF-4332-9326-FAD7EDD7DA9D/0/InformedelConsejosobreCoherenciadePolíticas180706.pdf.



*f*12

**Cumplimiento de objetivos del PACI 2006.**

Fuente: PACI seguimiento 2006. En negrita nuestros comentarios.



| | Metas | Actividades / Indicadores | Progreso en 2006 según DGPOLDE | Observaciones |
|---|---|---|---|---|
| Meta IV.1. | **Adecuar los órganos e instrumentos existentes de la cooperación española a las particularidades requeridas por la acción humanitaria.** | Iniciada la elaboración de la Estrategia de la cooperación española en materia de acción humanitaria. | **Completado** | Iniciado en 2006, el proyecto de la Estrategia de cooperación española en materia de acción humanitaria se encuentra actualmente en fase de borrador final.<br>**En efecto, iniciado.** |
| | | Se ha fortalecido, en el marco de la reforma institucional de la AECI, la estructura de la acción humanitaria española. | **Completado** | Incrementada la plantilla funcionarial y de personal técnico, así como los medios materiales en este ámbito.<br>**De un modo insuficiente tanto en medios humanos como materiales.** |
| | | Se ha ampliado la capacidad del hangar de la AECI en la Base Aérea de Torrejón de Ardoz, y se ha establecido una nueva base de operaciones en Panamá, para mejorar la capacidad de respuesta de la cooperación española ante situaciones de emergencia. | **Redefinido iniciado** | No se ha ampliado espacialmente el hangar de la AECI, dada la imposibilidad de adquirir nuevas zonas, pero se ha incrementado su uso y se encuentra ya plenamente operativo. Respecto a la creación de la nueva base de operaciones de Panamá, está iniciándose la tramitación de su expediente de contratación.<br>**La creación de esta base logística no parece el sistema más adecuado para aumentar la capacidad de respuesta. Los avances, en cualquier caso, fueron escasos.** |
| | | La AECI ha implementado los nuevos mecanismos de financiación de ONGD humanitarias. | **Completado** | Firmados dos convenios de cooperación al desarrollo con ONGD especializadas: uno con Cruz Roja y otro con Acción Contra el Hambre.<br>**Insuficiente. Se trata de mecanismos previsibles y claros en línea con lo que propone la GHD.** |
| | | La AECI ha aumentado su participación en los fondos multidonantes de acción humanitaria del sistema de las Naciones Unidas. | **Iniciado 50%** | La participación de España en fondos multidonantes de acción humanitaria para Sudán *(pooled funds)*, el Congo y los Territorios Palestinos se encuentra actualmente en fase de tramitación.<br>**En efecto iniciado. Aumento significativo, además, en el CERF pero menor en los llamamientos consolidados (CAP).** |
| Meta IV.2. | **Establecer un mecanismo de coordinación y actuación rápida entre dos agentes participantes en la acción humanitaria.** | Se ha elaborado un diagnóstico sobre las capacidades de la cooperación autonómica y local en el ámbito de la acción humanitaria. | **Redefinido iniciado** | Se están implementando acciones de concertación con las CC. AA. y entidades locales, por ejemplo, en el marco de los operativos humanitarios de emergencia.<br>**Apenas avanzado. El inventario de recursos no avanzó y el diagnóstico no se conoce.** |

Continúa en página siguiente

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **Meta IV.3.** | **Afianzar nuestra presencia en organismos internacionales de ayuda humanitaria.** | Incrementadas las contribuciones de la cooperación española a los organismos internacionales de acción humanitaria. | **Completado** | Aumentadas tanto cuantitativamente como su participación en esta modalidad de ayuda: en 2005 se destinaron a este fin 19.092.375 € (el 59.38% de la acción humanitaria total) y en 2006 49.212.179 € (el 71.85% de la acción humanitaria total)<br><br>**En efecto, uno de los objetivos cumplidos con rigor. Falta de solidez, sin embargo, en contabilización de cifras de aportación a la UE.** |
| | | La cooperación española ha aumentado su participación en los foros internacionales de coordinación y armonización de donantes en materia de acción humanitaria. | **Completado** | Se ha participado en los debates que han tenido lugar en los foros internacionales sobre esta materia (por ejemplo, en la reunión europea de donantes celebrada en Bruselas en diciembre de 2006)<br><br>**Escaso protagonismo en los foros multilaterales.** |
| | | Se ha promovido la presencia de expertos y profesionales de la cooperación española en los organismos internacionales de acción humanitaria. | **Completado** | Promovida la presencia de JPO (Jóvenes Expertos en OO. II.), por ejemplo, en UNICEF y ACNUR.<br><br>**Aparte de los jóvenes, pocos avances en este punto.** |
| **Meta IV.4.** | **Incrementar los recursos destinados a acción humanitaria hasta alcanzar, como mínimo, el 7% de la AOD bilateral neta.** | La cooperación española destina, como mínimo, el 7% de la AOD bilateral neta a acciones humanitarias. | **Completado** | Destinado a acciones humanitarias un importe de 118.418.578 €, equivalente al 7.14% de la AOD bilateral neta total en 2006.<br><br>**En cualquier caso, por debajo de la media de donantes, que ya es superior al 12%.** |

**Queremos destacar que los estudios y análisis efectuados en lo que respecta a ayuda humanitaria española, se hicieron conforme a los datos que nos fueron facilitados por el MAEC hasta noviembre de 2007. A finales de ese mes y sin apenas margen de maniobra, recibimos varias tablas con algunos cambios importantes, que consideramos era oportuno reflejar. Por tanto, y en la medida de lo posible debido a la falta de tiempo, hemos tratado de incorporar todas esas nuevas cifras al Informe. Somos sin embargo conscientes de que estos cambios de última hora, pueden provocar alguna ligera variación en los datos proporcionados a lo largo de los capítulos 5 y 6.**

40
En el Avance seguimiento PACI 2004 se imputan 18.234.292 euros al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Desconocemos cómo se han gestionado los no administrados por AECI. (En página siguiente, figura 13)

41
En el sistema de contabilización usado en 2004 se imputaban 44.083.944 euros del Ministerio de Defensa a acción humanitaria, lo que suponía el 97% de los gastos de AOD de este ministerio. Estos datos fueron luego modificados. (En página siguiente, figura 13)

42
Respecto al cómputo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales también hay diferencias en los PACI 2004 y 2005. (En página siguiente, figura 13)

43
Para profundizar en el análisis de las cifras, ver REY MARCOS, Francisco, «L`ajuda humanitària espanyola en el bienni 2001-2002», *Relacions sud-nord 2003: què fem a Catalunya*, Barcelona: Federació Catalana d`ONG per el Desenvolupament, 2003. A partir de 2003 pueden verse los Informes del Observatorio de Acción Humanitaria que coordina el IECAH: *La acción humanitaria en 2003-2004: años convulsos, respuesta insuficiente*, Madrid: IECAH/Médicos sin Fronteras, 2005; y *La acción humanitaria en 2005: desastres naturales... y mucho más*, Madrid: IECAH/Médicos sin fronteras, 2006. Ambos y otros documentos relacionados en http://www.iecah.org
(En página siguiente)



*f*13
**Ayuda humanitaria española. 1998-2006**
Fuente: Elaboración propia. En millones de euros constantes de 2001. PACI seguimiento 2002. PACI seguimiento 2003, 2004, 2005, Avance seguimiento PACI 2004, 2006. Seguimiento y notificaciones Gabinete AECI. Hasta el año 2003, el cómputo de los gastos era diferente y no tenemos cifras del desembolso humanitario de ciertos organismos en aquellos años. Las cifras de 2006 se han contabilizado de modo diferente a años anteriores, siguiendo nuevas orientaciones del CAD e incorporando los porcentajes de contribución a la Unión Europea y el FED, de modo que nos parece discutible.

## 2.3 Una mirada a las cifras

**La Ayuda Oficial al Desarollo (AOD) se situó en 2006 en algo más de 6544 millones de euros.** Es un hecho que el monto de AOD española dedicado a AH ha aumentado en la última década, y especialmente en los últimos años, con incrementos muy considerables en 2005 y 2006, pero habría que hacer algunas consideraciones:

- El sistema de cómputo ha variado en estos años, por lo que es difícil establecer comparaciones.
- Algunas partidas presupuestarias siguen generando *ruido* año tras año: la contabilización de ciertos créditos FAD (incluyendo las donaciones FAD); la inclusión de gastos de las fuerzas armadas en misiones de diversos tipo; los gastos derivados de la atención a refugiados en España... y, aunque se ha avanzado mucho en el cómputo y el CAD ha elaborado nuevas normas, subsiste cierta confusión.

En este crecimiento de la AH pública han participado numerosos actores, y las entidades descentralizadas han tenido un cierto protagonismo. Muy relevantes han sido también los cambios en la distribución geográfica y el fuerte aumento de contribuciones a crisis en el continente africano y Asia. También el fuerte crecimiento del componente multilateral queda reflejado muy simbólicamente en las contribuciones al CERF (Fondo Central de Respuesta de Emergencia de la ONU) de 10 y 15 millones de euros en 2006 y 2007 respectivamente.[43] En cualquier caso, aún estamos lejos del 10% de media de los donantes del CAD y del propio 7% previsto en el Plan Director.

Respecto a la ayuda privada, lamentablemente solo contamos con datos fiables de la respuesta emergencista tras crisis como el tsunami y otras, pero no del apoyo global a ONG en esta materia. En emergencias, la respuesta ha seguido siendo grande aunque comienzan a aparecer ciertos síntomas de fatiga.

En informes anteriores hemos analizado la respuesta de las comunidades autónomas y los ayuntamientos, así como la de las ONG. En esta ocasión nos centramos en la Administración central.




| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 avance | 2004 definitivo | 2005 | 2006 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Ayuda humanitaria total** | **23,86** | **63,99** | **41,07** | **25,54** | **19,79** | **64,32** | **91,89** | **54,22** | **108,07** | **247,7** |
| % de AH sobre total de AOD bilaterall | 2% | 5% | 3% | 1,9% | 1,09% | 3,71% | 4,66% | 2,73% | 4,45% | 3,80% |
| Gestión Gabinete Técnico AECI | | | | 7,47 | 4,98 | 16,30 | 13,9[40] | 13,9 | 34,01 | 52,6 |
| % AECI | | | | 29,2% | 25% | 25,34% | 15,1% | 25,6% | 31,2% | 21,24% |
| MAEC (excluido AECI) | | | | | | | | | | 57,9 |
| AOD M.º de Defensa (de 1999 a 2003 no se conoce el % de ayuda humanitaria) | | 70,34 | 52,16 | 43,53 | 58,77 | 40,97 | 45,34[41] | 0.93 | 24,23 | 4,87 |
| Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales | | | | | | | 4,25[42] | 4,25 | 15,47 | 0 |
| Comunidades Autónomas y entidades locales | | | | | | | 18,08 | 24,46 | 34,27 | 38,37 |
| Otros ministerios | | | | | | | | | | 93,83 |



**Desembolsos de AOD destinados a Acción Humanitaria (2006)**

Fuente: Seguimiento PACI 2006.



| Agentes | Acción Humanitaria multilateral | % de Acción Humanitaria multilateral | Acción Humanitaria bilateral | % de Acción Humanitaria bilateral | Total Acción Humanitaria | % de Total Acción Humanitaria |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **1. Administración General del Estado** | **138.214.706** | **100,00%** | **71.034.890** | **64,86%** | **209.249.596** | **84,46%** |
| Mº de Admi nistraciones Públicas | 0 | 0,00% | 0 | 0,06% | 0 | 0,00% |
| Mº de Agricultura, Pesca y Alimentación | 0 | 0,00% | 0 | 0,06% | 0 | 0,00% |
| Mº de Asuntos Exteriores y de Cooperación | 63.718.019 | 46,10% | 46.833.501 | 42,76% | 110.551.520 | 44,62% |
| Del cual: AECI | 5.795.200 | 4,19% | 46.833.501 | 42,76% | 52.628.701 | 21,24% |
| Mº de Cultura | 0 | 0,00% | 0 | 0,00% | 0 | 0,00% |
| Mº de Defensa | 0 | 0,00% | 4.870.383 | 4,45% | 4.870.383 | 1,97% |
| Mº de Economí a y Hacienda | 74.028.303 | 53,56% | 0 | 0,00% | 74.028.303 | 29,88% |
| Mº de Educación y Ciencia | 0 | 0,00% | 0 | 0,00% | 0 | 0,00% |
| Mº de Fomento | 19.359 | 0,01% | 0 | 0,00% | 19.359 | 0,01% |
| Mº de Industria , Turismo y Comercio | 0 | 0,00% | 18.909.005 | 17,27% | 18.909.005 | 7,63% |
| Mº del Interior | 0 | 0,00% | 0 | 0,00% | 0 | 0,0% |
| Mº de Medio Ambi ente | 449.024 | 0,32% | 422.000 | 0,39% | 871.024 | 0,35% |
| Mº de Sanidad y Consumo | 0 | 0,00% | 0 | 0,00% | 0 | 0,00% |
| Mº de Trabajo y Asuntos Sociales | 0 | 0,00% | 0 | 0,00% | 0 | 0,00% |
| Mº de Vivienda | 0 | 0,00% | 0 | 0,00% | 0 | 0,00% |
| Otros organismos públicos | 0 | 0,00% | 0 | 0,00% | 0 | 0,00% |
| **2. Comunidades Autónomas** | **0** | **0,00%** | **29.726.476** | **27,14%** | **29.726.476** | **12,00%** |
| Andalucía | 0 | 0,00% | 6.991.399 | 6,38% | 6.991.399 | 2,82% |
| Aragón | 0 | 0,00% | 354.799 | 0,32% | 354.799 | 0,14% |
| Asturias | 0 | 0,00% | 1.908.646 | 1,74% | 1.908.646 | 0,77% |
| Baleares | 0 | 0,00% | 480.946 | 0,44% | 480.946 | 0,19% |
| Canarias | 0 | 0,00% | 1.323.981 | 1,21% | 1.323.981 | 0,53% |
| Cantabria | 0 | 0,00% | 596.854 | 0,54% | 596.854 | 0,24% |
| Castilla - La Mancha | 0 | 0,00% | 4.271.753 | 3,90% | 4.271.753 | 1,72% |
| Castilla y León | 0 | 0,00% | 1.472.109 | 1,34% | 1.472.109 | 0,59% |
| Cataluña | 0 | 0,00% | 4.520.265 | 3,90% | 4.520.265 | 1,82% |
| Extremadur a | 0 | 0,00% | 1.104.152 | 1,01% | 1.104.152 | 0,45% |
| Galicia | 0 | 0,00% | 516.995 | 0,47% | 516.995 | 0,21% |
| La Rioja | 0 | 0,00% | 12.000 | 0,01% | 12.000 | 0,00% |
| Madrid | 0 | 0,00% | 954.363 | 0,87% | 954.363 | 0,39% |
| Murcia | 0 | 0,00% | 327.200 | 0,30% | 327.200 | 0,13% |
| Navarra | 0 | 0,00% | 462.438 | 0,42% | 462.438 | 0,19% |
| País V asco | 0 | 0,00% | 3.105.523 | 2,84% | 3.105.523 | 1,25% |
| C. Valenciana | 0 | 0,00% | 1.323.053 | 1,21% | 1.323.053 | 0,53% |
| **3. Entidades Local es** | **0** | **0,00%** | **8.627.516** | **7,88%** | **8.627.516** | **3,48%** |
| **4. Universidades** | **0** | **0,00%** | **133.091** | **0,12%** | **133.091** | **0,1%** |
| **Total Acción Humanitaria española (euros )** | **138.214.706** | **100,00%** | **109.521.974** | **100,00%** | **247.736.680** | **100,0%** |

# 3

## Distribución por organismos implicados

Como se observa en el cuadro, la mayor parte de la ayuda humanitaria pública española se ha gestionado en 2006 por el MAEC (44,6%) y dentro de este por la AECI (21,2%). Sin embargo, a diferencia de otros años y debido al aumento del componente multilaleral y de las contribuciones a organismos internacionales no financieros, el ministerio que aparece en segundo lugar en el total, y primero en aportaciones a organismos multilaterales, es el de Economía y Hacienda, con el 29,9% del total y más del 53% de la ayuda bilateral. Este crecimiento se debe también a una nueva manera de contabilizar estas contribuciones a organismos internacionales, que no se realizaba en años anteriores. Así, en esta ocasión se han prorrateado las contribuciones al presupuesto comunitario de cooperación al desarrollo y al FED en función del porcentaje que dichos organismos dedican a ayuda humanitaria (a través de ECHO básicamente), lo que produce este aumento tan considerable del total de ayuda.

## 3.1 Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación

La AECI ha sido la responsable de canalizar toda la ayuda bilateral y algunas partidas de la multilateral. En el artículo siguiente desarrollamos con más detalle el trabajo humanitario de la AECI.

## 3.2 Ministerio de Economía y Hacienda

Debido a las contribuciones multilaterales se han imputado a este Ministerio más de 74 millones de euros. Esta cantidad se basa en estimaciones bastante gruesas sobre el porcentaje que la Comisión Europea y el FED dedican a cuestiones humanitarias. Al ser el primer año en el que se efectúa el cómputo de esa manera, se dificulta la comparación con años anteriores.

## 3.3 Ministerio de Industria, Turismo y Comercio

Del mismo modo que en el informe del año pasado considerábamos como muy relevante y positivo el que se hubiera dejado de utilizar el FAD con fines pretendidamente humanitarios, debemos reseñar este año como una mala noticia el que se vuelva a hacer uso de este instrumento de nuestra cooperación para cuestiones que nada tienen que ver con su origen y concepción.

Así, durante el año 2006 se han realizado aportaciones a fondos de las Naciones Unidas y a organismos internacionales no financieros como el ACNUR, la OMS y otros utilizando el FAD. Incluso la tradicional aportación bilateral al Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) se ha hecho por esta vía. La propia aportación española al Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF) se ha realizado vía FAD.

Pero nos parece mucho más grave el que se hayan contabilizado como de acción humanitaria los desembolsos de cinco créditos reembolsables por valor de 11,4 millones de euros a cuatro países: Sri Lanka, Argentina, Nicaragua y Honduras.

## 3.4 Ministerio de Defensa

Se han imputado a este Ministerio 4,9 millones de euros, lo que supone una reducción del 79,9% respecto del año anterior. Esto es debido a que no ha habido en 2006 ninguna participación de las Fuerzas Armadas españolas en misiones de carácter humanitario. Algunos de los conceptos incluidos son discutibles, ya que se han contabilizado obras de largo plazo relacionadas con mejoras que poco tienen que ver con la acción humanitaria, como el arreglo de la plaza de España en Kosovo.

## 3.5. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

Debido a las nuevas directrices del CAD, de separar los fondos dedicados a refugiados en el propio país de los computables como ayuda humanitaria, este ministerio no aparece en el listado de ministerios que han contribuido a este componente de la cooperación.

## 3.6. Otros Ministerios

Por vez primera aparecen el Ministerio de Medio Ambiente y el de Fomento, por pequeñas aportaciones a organismos o redes internacionales que guardan relación con la prevención de desastres, el seguimiento sísmico, etc.

## 4

### Algunos retos de futuro[44]

Según todas las previsiones, en los próximos años se van a recrudecer los desastres naturales -sobre todo aquellos relacionados con el calentamiento global- y las necesidades humanitarias que, tanto estas situaciones como los conflictos armados generan, continuarán. Por ello, parece pertinente afrontar con decisión el fortalecimiento de la acción humanitaria española sobre las bases que se han ido consolidando en los años anteriores, fortalecimiento que debe prestar atención a:

- Mantener la especificidad de la acción humanitaria como instrumento de cooperación con objetivos y medios de actuación complementarios, pero diferentes a otros ámbitos de la ayuda al desarrollo.
- Mejorar la vinculación con otros sectores de la cooperación española. Puede parecer una paradoja y no lo es. La acción humanitaria se clarifica si se vincula de modo adecuado con el desarrollo, con la construcción de la paz, con la lucha contra la vulnerabilidad extrema y sus causas,... pero -insistimos- vinculación *adecuada*, y no al servicio o como instrumento de otros. En esta línea debería avanzarse, como han hecho otros donantes, en la definición de posiciones VARD (vinculación, ayuda, rehabilitación, desarrollo) y de impulso a la utilización de sistemas de planificación sensibles al conflicto en países o regiones proclives a ellos. Mayor dedicación a programas de gestión de riesgos, preparación ante desastres y fortalecimiento de capacidades locales.
- Mejorar la coherencia de políticas en materia humanitaria. Especialmente con la política de Defensa pero también con otras que eventualmente puedan presentar problemas de coherencia. La omnipresencia en la escena internacional de la agenda de seguridad afecta de modo claro al humanitarismo.
- Profundizar el compromiso internacional de nuestra ayuda. Puesta en marcha de todos los principios de la GHD; elaboración del documento de compromiso con esta iniciativa (Plan de Acción), para que no quede en mera generalidad; mantenimiento del componente multilateral y del apoyo al CERF; aumento de la contribución al CAP (Proceso de Llamamientos Consolidados de la ONU); aumento de la coordinación con otros donantes; incorporación a iniciativas de calidad y mejora...
- Sumarse más decididamente a otras propuestas internacionales que influyen sobre la protección de civiles, el espacio humanitario y la ayuda, como la «responsabilidad de proteger» avalada por la Asamblea General de la ONU en septiembre de 2005.
- Acelerar las reformas institucionales y organizativas. No solo de la AECI sino del resto de actores públicos y de las ONG.
- Consolidar el incremento cuantitativo mejorando la asignación. En ayuda humanitaria los criterios geográficos son siempre secundarios, pero debe cuidarse, en coordinación con otros donantes, que la asignación de recursos se haga en función de criterios humanitarios.
- Apostar por la calidad. Apoyando la participación en los foros especializados y promoviendo la cultura de la evaluación y la transparencia, y la rendición de cuentas del sector.
- Profundizar la educación de la ciudadanía sobre estas materias. Los datos de un reciente Eurobarómetro muestran un elevado apoyo público a la ayuda humanitaria y a la dedicación de fondos públicos a ella, pero al tiempo muestran un enorme desconocimiento y una banalización que hace que este apoyo sea muy voluble. Por ello, habría que aumentar las acciones de «algo más que sensibilización» en este tema. El impulso a la investigación y reflexión deben ir de la mano de esto.

Muchos de estos retos aparecen en el Documento de Estrategia Sectorial de Acción Humanitaria, por lo que su difusión y rápida puesta en marcha debería ser la principal prioridad para el futuro.

44 Tomado parcialmente de otros trabajos del autor.



.Capítulo 6.

# La ayuda humanitaria de la AECI. Avances y tropiezos de una mejora anunciada*

* Artículo elaborado por **Paola Saenz,** investigadora del IECAH

## 1
### Introducción

El presente documento pretende desarrollar un análisis dinámico respecto de las políticas, estrategias y tendencias actuales en el financiación de la ayuda humanitaria por parte de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). Asimismo, busca responder a cuestiones planteadas en investigaciones precedentes y, particularmente, destacar aquellas medidas acertadas que han contribuido a la mejora de la calidad de la acción humanitaria española. Por ello, será bienvenido cualquier comentario con nueva información, así como correcciones derivadas de errores de hecho o interpretación.

La investigación del IECAH se ha esforzado en asegurar la objetividad y fiabilidad de los datos estadísticos y de la información expuesta. Para tal efecto, se ha trabajado con información directamente proporcionada por la AECI, la DGPOLDE, ONG o disponibles en las publicaciones oficiales del MAEC, CAD-OCDE, etc. Sin embargo, debemos mencionar que existirán pequeñas divergencias en lo que respecta a las cantidades. Ellas podrán deberse a que, en la fecha de elaboración del presente documento, algunos organismos no habían cerrado los datos oficiales, o a la variación del tipo cambiario utilizado por algunas instituciones, entre otras razones.

Para la AECI, el año 2006 ha traído consigo un sinnúmero de retos vinculados tanto a desastres -como los tifones de Filipinas, las inundaciones de Tindufᅟ(Sahara occidental), la crisis del Líbano, etc.-, como a cambios en la propia gestión interna de la organización, que han sido necesarios para adecuar las estrategias y procedimientos a las nuevas definiciones y objetivos que, respecto de la ayuda humanitaria, se han planteado tanto en el Plan Director 2005-2008 como en el sistema de los 14 puntos del ECHO y la OCHA, en los principios de la Buena Gestión de las Donaciones Humanitarias (GHD) y en las recomendaciones y nuevas definiciones del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE.

En este sentido, el año 2006 nos ha permitido atestiguar el fortalecimiento de la acción humanitaria española en términos cuantitativos y cualitativos. Ciertamente, dicho año se ha caracterizado por la búsqueda de una mejora efectiva de la calidad de la ayuda a través de una serie de iniciativas y medidas innovadoras que han suscitado tanto el apoyo como la crítica de los diversos actores humanitarios, como, por ejemplo, la coordinación de las emergencias a través de reuniones que algunos han denominado «comités de crisis», o la propuesta de creación de una «base logística» en Panamá, entre otras. Igualmente, el crecimiento del monto vinculado a la ayuda arroja cifras bastante importantes, aunque dicho incremento tiene algunos matices que criticar como se expondrá posteriormente.

## 2
### La AECI en cifras

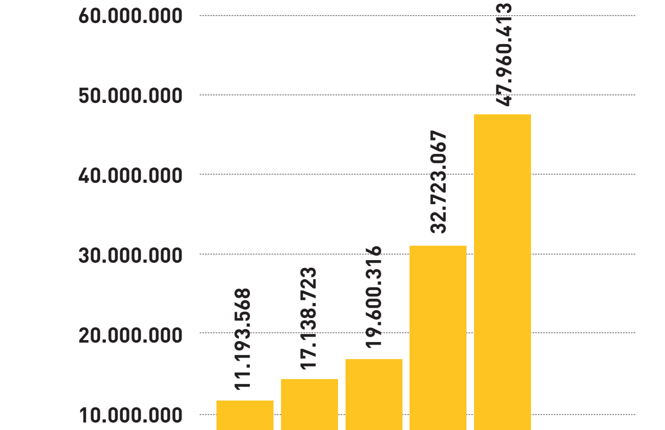
Tal y como indicábamos en informes anteriores,[45] el presupuesto real de la AECI se ha visto considerablemente incrementado, no solo por la magnitud de las emergencias sino también por la búsqueda de un papel preponderante en el escenario internacional y por el cumplimiento de los objetivos establecidos en el Plan Director 2005-2008, a la luz de los Objetivos del Milenio y los principios de la GHD. En efecto, en términos cuantitativos se viene apostando por una intensificación en el esfuerzo presupuestario teniendo como meta que la ayuda humanitaria alcance la media del 7% de la AOD bilateral en el 2008, mientras que, cualitativamente, se apuesta por lograr una ayuda no reembolsable y totalmente desvinculada. Este 7% está, en cualquier caso, por debajo del conjunto de donantes que ya llegan, como media, a casi el 14%.

Desde 1995, la ayuda humanitaria española ha experimentado un crecimiento sostenido importante, teniendo como única salvedad el año 2002, en el que se produjo una reducción del monto total de ayuda en comparación con año 2001. Sin embargo, desde el año 2002 hasta la fecha se ha confirmado un crecimiento promedio anual de más del 45%. En un contexto global donde se verifica una reducción porcentual de la ayuda, comprobar dichos incrementos en la ayuda española demuestra el fortalecimiento que viene adquiriendo esta y la prioridad que se le viene otorgando a este sector.

45
Ver IECAH, *La Acción humanitaria en 2005: un año de desastres naturales y... mucho más. Informe del Observatorio de la Acción Humanitaria*, Madrid: Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria/Médicos Sin Fronteras, 2006. Véase también IECAH, *La acción humanitaria en 2003-2004: años convulsos, respuesta insuficiente. Informe del Observatorio de la Acción Humanitaria*, Madrid: Instituto de Estudios sobre Conflictos y Ayuda Humanitaria/Médicos Sin Fronteras, 2005.

Específicamente, en el año 2006 se presupuestaron en este concepto 49.722.230 euros (presupuesto real de la AECI)[46]. Esta cifra responde a la suma de las subvenciones de estado, que ascendían a 39.722.230 euros, y al Fondo Fiduciario de la Comisión Internacional de los Fondos de Ayuda al Desarrollo (CIFAD), que representaba 10.000.000 euros y que fueron gestionados por la AECI. Al respecto debe precisarse que, aun cuando del monto correspondiente a las subvenciones de estado sólo se gestionaron 37.960.413,43 euros, la cifra no deja de tener gran relevancia al compararse con el total de la AH ejecutada en el año precedente. Por tanto, el presupuesto gestionado por la AECI en 2006 (sumando subvenciones de estado y los 10 millones de euros de CIFAD) asciende a 47.960.413€.

*f*15
**Evolución del presupuesto anual gestionado por la AECI en AH.**
Fuente: Elaboración propia con datos de la AECI.




En términos absolutos comprobamos un importante incremento en el monto destinado a ayuda humanitaria. Esto nos invitaría a concluir que el objetivo del 7% de la AOD bilateral neta, dentro del marco del Plan Director, así como de los Objetivos del Milenio y la GHD, es plausible de ser alcanzado a corto plazo. No obstante, realizando el mismo análisis del comportamiento de la ayuda en términos relativos, la conclusión sería muy diferente. Veamos nuevamente en el año 2006, la ayuda humanitaria española total gestionada tanto por la AECI como por otras instituciones (entidades locales, otros ministerios, etc.) alcanzó los 247,7 millones de euros, siendo la ayuda humanitaria bilateral el 3,79% del total de la ayuda oficial al desarrollo (AOD), lo que está por debajo de lo previsto en el Plan Director y de la media de los países del CAD de la OCDE. Aunque en cifras globales la ayuda creció, el porcentaje de ayuda humanitaria bilateral descendió del 4,45% en 2005 al 3,93% en 2006.

Cabe mencionar que el porcentaje de ayuda humanitaria, más allá de ser un indicador cuantitativo, también refleja la prioridad que un Estado asigna a este tipo de ayuda, la percepción que tiene del concepto de crisis y los parámetros que utiliza para diferenciar las acciones de ayuda humanitaria de otras actuaciones. Igualmente, refleja la capacidad de gestión del Estado de la ayuda humanitaria presupuestada y desembolsada. Por ello, sin dejar de reconocer el importante esfuerzo presupuestario del Estado español, la verificación de un descenso porcentual en el período 2004-2006 así como del porcentaje de AOD lleva de forma evidente a cuestionar el verdadero alcance de algunas medidas que no han logrado mantener la línea de actuación prevista, sobre todo si tenemos en cuenta que el año 2005 fue un punto de inflexión que relanzó los compromisos e incrementó de manera extraordinaria los niveles de ayuda humanitaria.

46
Cabe mencionar que el total de fondos vinculados a la ayuda humanitaria que maneja la AECI se clasifica en: 1) presupuesto real, y 2) presupuesto gestionado. Respecto del presupuesto gestionado se efectúa un análisis en páginas posteriores.

En este sentido, podemos afirmar que el incremento de la AOD no garantiza necesariamente ni el aumento correlativo de la ayuda humanitaria ni tampoco que el porcentaje de esta última respecto de la AOD sea constante. El significativo incremento cuantitativo alcanzado en el 2006 debe ir de la mano de medidas y garantías para que los objetivos propuestos sean alcanzados en el 2008 (Plan Director) y en el 2015 (ODM).

# 3

## Presupuesto gestionado por la AECI

En el periodo 2006, la AECI se ha encargado de gestionar tanto la acción humanitaria bilateral como la multilateral en el marco de las competencias del MAEC. En este último caso -y en forma cuestionable, puesto que la herramienta utilizada ha sido la denominada «FAD-donación»- se han gestionado las contribuciones a diversos fondos de organismos internacionales no financieros, tales como el Fondo Central de Ayuda de Emergencia (CERF), el Fondo OCHA para Territorios Palestinos y el Fondo Bilateral del Programa Mundial de Alimentos (PMA). Asimismo, conforme a las iniciativas planteadas en el Plan Director 2005-2008, se han gestionado diversos convenios con ONG y se han gestionado donaciones a través de la Convocatoria Abierta y Permanente (CAP) de ayuda humanitaria.

*f*16
**Distribución de fondos de la AECI.**
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la AECI.



| | Total Fondos Anuales | Total ejecutado |
|---|---|---|
| Subvenciones de Estado (1) | 39.722.230,00 € | 37.960.413,43 € |
| Fondo bilateral PMA (2) | 12.000.000,00 € | 11.804.669,34 € |
| Fondo CERF | 8.400.000,00 € | 8.400.000,00 € |
| Fondo OCHA para TT. PP. (3) | 3.000.000,00 € | 3.000.000,00 € |
| Fondo CERF | 8.400.000,00 € | 8.400.000,00 € |
| CAP 2006 | 4.135.177,64 € | 4.135.177,64 € |
| Convenios ONG presupuesto multilateral | 3.600.000,00 € | 3.600.000,00 € |
| **Total** | **70.857.407,64** € | **68.900.260,41** € |

(1) Existe un monto de subvenciones no gestionadas que asciende a 1.761.816,57 €
(2) En el PMA existe un monto pendiente de asignar de 195.330,66 €
(3) Fondo para Territorios Palestinos Ocupados

### 3.1 Los créditos «FAD-donación» como herramienta de AH

Como parte del presupuesto del período 2006, la AECI se ha encargado de gestionar la contribución que se brinda a tres principales fondos: el Fondo Ad Hoc del Programa Mundial de Alimentos, el Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF) y el Fondo OCHA para los Territorios Palestinos. A efectos de cumplir con las contribuciones que la cooperación española tiene comprometidas con dichos fondos, se utilizó como mecanismo de financiación los créditos denominados «FAD-donación». La justificación para su uso fue la celeridad con la que eran asignados, ser un mecanismo de desembolso único y el hecho de que, aun cuando formalmente constituían activos financieros, no eran reembolsables. Efectivamente, se trata de créditos no reembolsables con una tasa de interés del 0%, que pueden ser computados como AOD al cumplir con la concesionalidad mínima requerida por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE. Sin embargo, cuestionamos altamente el que se utilicen estos mecanismos para cumplir con compromisos adquiridos con anterioridad a la formulación de los presupuestos. Esta situación lleva a concluir que su uso podría deberse a una falta de eficacia presupuestaria que, de no recurrir a los créditos FAD, generaría un déficit presupuestario.

No obstante, aun cuando se objeta el uso de esta herramienta en la ayuda humanitaria (y también en la ayuda al desarrollo, por tratarse de ayuda ligada que en muchos casos restringe el uso y fomento de capacidades locales), no podemos negar que su uso esté avalado por el Plan Director 2005-2008,[47] en concordancia con la Ley 30/2005 de Presupuestos Generales del Estado para el 2006 y la Ley 38/2006[48] de Gestión de la Deuda Externa. Efectivamente, estas leyes y directrices definen el FAD como un instrumento crediticio con alto grado de concesionalidad vinculado a la contratación de bienes y servicios del país que lo brinda. Asimismo, determinan que estos créditos podrán ser entregados a instituciones financieras multilaterales o a fondos fiduciarios con la consiguiente ventaja de que no es un país el que garantiza la operación sino la propia institución.

Sin embargo, se considera que el uso de esta herramienta es cuestionable y debería ser replanteado tomando en cuenta los principios y fundamentos de la ayuda humanitaria y la distorsión que generan en la contabilización de la misma.

Por otro lado, si el uso de esta herramienta va a ser una práctica común, sería indispensable lograr una contabilidad congruente entre los diferentes organismos que se encargan de gestionarla. De la información proporcionada por la AECI, la DGPOLDE y el Informe FAD 2006[49] en relación al CERF, se evidencia una discrepancia de 501.106,00 de euros entre lo ejecutado por la AECI y lo reportado por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio que, por el monto al que asciende, no podría tratarse de diferencias en el tipo cambiario utilizado. El mismo problema ocurre al comparar los datos referidos al Fondo de la OCHA, en donde la diferencia es aún mayor, alcanzando los 800.000,00 euros.

*f*17
**Desglose fondos AH provenientes del FAD**
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la AECI, la DGPOLDE, el Informe FAD 2006 y el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.



| Fondo | AECI (ejecutado) | Informe FAD 2006 | DEGEPOLDE |
|---|---|---|---|
| 1. Fondo bilateral PMA | 11.804.669,34 | 12.000.000,00 | 10.800.000,00 |
| 2. Fondo CERF | 8.400.000,00 | 7.898.894,00 | 8.900.000,00 |
| 3. Fondo OCHA para los TT. PP. | 3.000.000,00 | 2.200.000,00 | 2.200.000,00 |
| **Total** | **23.204.669,34** | **22.098.894,00** | **21.900.000,00** |

47
*Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Secretaría de Estado y Asuntos Sociales, noviembre de 2005, p. 94.

48
En el artículo 55 de la Ley 30/2005 de Presupuestos Generales del Estado para 2006, se estipula que el Consejo de Ministros podrá aprobar operaciones con cargo al FAD por un importe máximo de 330 millones de euros para efectos de financiar aportaciones de capital y contribuciones financieras a programas de desarrollo, instituciones financieras multilaterales y fondos fiduciarios internacionales. Con la ley 38/2006 se otorgan 528 millones de euros adicionales con la salvedad de que se destinarían a la constitución de un fondo fiduciario para la consecución de los Objetivos del Milenio.

49. Ibíd., pp. 15 y 25.

# 4
## Convocatoria Abierta y Permanente (CAP) de AH

La CAP ha sido duramente criticada por diversos actores como mecanismo de canalización de la ayuda humanitaria, puesto que no es flexible ni oportuna en el tiempo, dado que existen periodos de postulación y los requisitos no facilitan el acceso. Indudablemente, no permite una actuación rápida ante la característica fundamental de muchas crisis: ser un evento inesperado. Sin embargo, en el caso de las asignaciones otorgadas en el año 2006 a diversas ONG, como Cruz Roja, Acción contra el Hambre o Save the Children, entre otras, debe rescatarse el hecho de que la mayoría fueron destinadas a crisis «olvidadas o crónicas». En este sentido, se atendieron algunas emergencias que actualmente no son las prioritarias en la agenda internacional, como el caso de Sudán, los Territorios Palestinos Ocupados, el Chad o el Sahara-Argelia. Por otro lado, también ha permitido contribuir a diversas emergencias como la producida en Malawi debido a la crisis de la epidemia de cólera.

Por otra parte, la polémica suscitada por la inflexibilidad de la CAP puede ser contrarrestada por el hecho de que ese mismo factor limitante ha obligado a las ONG a programar sus actuaciones hacia la consecución de otros objetivos que, debido a prioridades determinadas por la urgencia de actuación, muchas veces se dejan de lado. Así, la CAP 2006 ha cubierto objetivos dentro del marco de un *continuum-contiguum* operativo, como la mejora de la calidad de vida y la capacitación técnica de la población saharaui, por un monto que supera los 400.000 €.

*f*18
**Distribución de fondos de la CAP 2006**
Fuente: AECI

### 4.1
### Convenios con ONG

Uno de los principales mecanismos de ayuda de la AECI son las subvenciones a ONG en materia de ayuda alimentaria y de emergencia. De acuerdo con informaciones proporcionadas por la AECI a principios de año, en el 2006 y dentro del marco del presupuesto multilateral se firmaron convenios con la Cruz Roja Española, la Fundación Paz y Tercer Mundo y Acción contra el Hambre, y se asignaron los montos que figuran en el cuadro siguiente:

*f*19
**Fondos AH Convenios ONG 2006**
Fuente: AECI

Sin embargo, en sucesivas reuniones la AECI nos ha indicado que únicamente se han firmado convenios con la Cruz Roja Española y con Acción contra el Hambre, mientras que la financiación otorgada a la Fundación Paz y Tercer Mundo corresponde a la CAP.

Al margen de esta pequeña discrepancia en la información, lo importante es rescatar la importancia de la firma de estos convenios. Resulta evidente que este mecanismo garantizará una financiación predecible para la actuación humanitaria de las diversas ONG que se vean beneficiadas por él. Esto permitirá una mejora en la asignación de recursos, tanto en lo que respecta a la cobertura de las necesidades básicas como a la reducción del tiempo para el despliegue de la ayuda ante una posible emergencia.



| País o región | Fondos |
|---|---|
| Sudán | 388.568,00 |
| Tanzania | 342.650,00 |
| Sudán | 349.000,00 |
| Sahara/Argelia | 217.600,00 |
| Sudán | 485.700,00 |
| Senegal | 500.000,00 |
| Chad | 511.100,00 |
| Malawi | 97.051,00 |
| Territorios Ocupados Palestinos | 238.129,00 |
| República Sudafricana | 100.000,00 |
| Sahara/Argelia | 285.000,00 |
| Sahara/Argelia | 26.030,00 |
| Chad | 500.000,00 |
| **Total** | **4.040.828,00** |



| | |
|---|---|
| Acción contra el Hambre | 1.000.000,00 ? |
| Cruz Roja Española | 2.000.000,00 ? |
| Fundación Paz y Tercer Mundo | 600.000,00 ? |
| **Total** | **3.600.000,00** |



# 5
## Canalización de la ayuda: organismos internacionales y ONG

Ciertamente la ayuda humanitaria fluye a través de diferentes canales o mecanismos desde que el monto es comprometido hasta llegar al beneficiario final. En el proceso, la gestión puede estar directamente a cargo de la AECI (que normalmente actúa como donante, aunque en recientes actuaciones ha preferido la acción directa) o a través de organismos u ONG, las cuales en muchos casos se convierten a su vez en donantes, como, por ejemplo, la Cruz Roja, Intermón Oxfam, etc. Desgraciadamente, aún no se cuenta con mecanismos para medir de forma exacta, consistente y fidedigna cuánto dinero llega a cada beneficiario, puesto que el dinero comprometido en forma oficial sufre algunos detrimentos en el camino, debido a causas como costes de transacción, cargos bancarios, gestión administrativa, etc. No obstante, sí se puede tener una visión clara de cuánto dinero está comprometido y cuánto se otorga a las diversas entidades financiadas. Las tendencias en la financiación también nos permiten visualizar las prioridades o intereses del financiador.

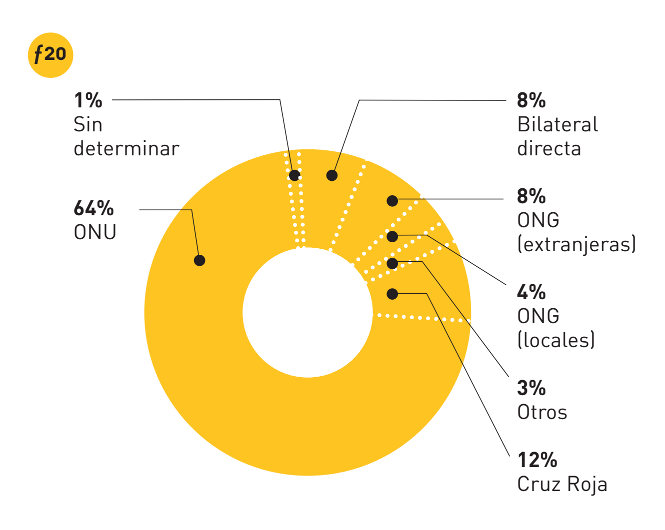
Debe mencionarse que, en lo que respecta a la ayuda canalizada mediante ONG u organismos de las Naciones Unidas, la financiación de la AECI se ha focalizado tanto en los países y sectores prioritarios para la cooperación española determinados en el Plan Director 2005-2008 como en las líneas estratégicas de actuación que abarcan los procesos de rehabilitación, reconstrucción, etc.

*f*20
**Distribución del gasto según el tipo de entidades financiadas**
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la AECI.

### 5.1
### Organización de las Naciones Unidas

En esta línea, se comprueba la cuantiosa aportación a instituciones de las Naciones Unidas, que alcanza un 64% del presupuesto total (33.662.179,14 €), aun cuando en este año ha operado una reducción porcentual de más del 5% con respecto a la de 2005, año en que dicha asignación representó cerca del 71,31%. En efecto, la AECI destina más del 60% del presupuesto anual a compromisos derivados de la estrecha colaboración con instituciones como la FAO, en lo que respecta a la ayuda alimentaria de emergencia; el UNICEF, en atención a la infancia; el ACNUR, en ayuda a refugiados y desplazados internos, etc. Sin embargo, se aprecia que la OCHA recibe una colaboración directa de la AECI mucho menor del 0,0163% del presupuesto total destinado a organismos de las Naciones Unidas. Esto permite dos lecturas: primero, que la AECI continúa decantándose por la ayuda directa en lugar de por una participación más importante en los llamamientos consolidados o en el Fondo Central de respuesta a Emergencias (CERF); y segundo, que la OCHA, pese a su categoría de organismo coordinador de la ayuda de las Naciones Unidas, no logra consolidarse como referente y coordinador global de la acción humanitaria.

*f*21
**Distribución entre organismos de la ONU**
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la AECI.






| ONU | |
|---|---|
| FAO | 4.500.000,00€ |
| Organización Internacional para la Migración OIM | 200.000,00€ |
| OCHA | 550.000,00€ |
| Organización Panamericana de la Salud | 703.050,00€ |
| PNUD | 510.443,00€ |
| FNUAP | 1.246.505,00€ |
| ACNUR | 4.100.000,00€ |
| UNICEF | 8.547.511,80€ |
| OOPS | 2.000.000,00€ |
| PMA | 11.304.669,34€ |
| **Total ONU** | **33.662.179,14€** |

Resulta pertinente cuestionar el hecho de que, para efectos contables, la AECI incluya a la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)[50] como parte del grupo de organismos de las Naciones Unidas, aun cuando dicha organización no forma parte de la ONU. Somos conscientes de que la perspectiva para el futuro es incluir esta organización en el sistema de las Naciones Unidas, y que actualmente en muchos casos es este organismo quien se encarga de gestionar los fondos del OIM, pero consideramos que, por lo pronto, sería más acucioso contabilizar las aportaciones de forma independiente.

## 5.2 ONG locales y extranjeras

En lo que respecta a la colaboración con las ONG, sea mediante los convenios marco o la Convocatoria Abierta y Permanente (CAP), la Cruz Roja sigue siendo la que mayor aportación percibe, con un 12% del total presupuestado, ya que asciende a 5.962.315 euros. El porcentaje total recibido por el resto de las ONG locales, a través de la financiación directa, es de un 8%, mientras que el de las ONG extranjeras asciende a un 4%, canalizado por medio de subvenciones de estado.

En cuanto a la distribución de los fondos dentro del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, existe una historia de colaboración previa, continua y sostenida con el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y la Cruz Roja Española. Estas instituciones, en conjunto, reciben más del 50% del total percibido por todas las ONG, lo cual confirma el mismo comportamiento que en años precedentes. En el período 2006 destacan las aportaciones a la Cruz Roja de Kenia, seguidas de las recibidas por la etíope, la vietnamita y, finalmente, la ecuatoriana.

Siendo el eje de actuación de la AECI la lucha contra la vulnerabilidad humana, dentro del marco de los principios humanitarios de neutralidad, imparcialidad, no discriminación e independencia, es claro deducir que la asignación de recursos debe basarse en las necesidades locales, en el número de beneficiarios y en ser proporcional a la magnitud de las crisis. Sin embargo, esto no resulta tan fácil, puesto que va a depender del tipo de emergencia, de las necesidades más urgentes, entre otros factores. Este punto puede explicarse mejor con un ejemplo: si realizamos un análisis comparativo de los montos globales distribuidos en ciertas emergencias a través del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y del CICR, el total per cápita que cada beneficiario ha recibido y las dimensiones o necesidades cubiertas podremos demostrar que grandes sumas de dinero no reflejan necesariamente una mejor cobertura de las necesidades por beneficiario. Así, por ejemplo, en el caso de las inundaciones en el Cuerno de África se otorgaron fundamentalmente dos montos importantes que fueron destinados a Kenia y a Somalia. En el primer caso, se otorgaron a la Cruz Roja de Kenia 750.000 euros (para la distribución de materiales no alimentarios y herramientas y medios agrícolas) para un total de aproximadamente 51.000 beneficiarios, con lo cual se alcanza un total de 14,705 euros per cápita. Para Somalia, y canalizado a través del CICR, se otorgaron 1.150.000 euros (para la provisión de agua potable y refugio o cobijo para una cantidad aproximada de 360.000 beneficiarios, lo cual equivale a un total de 3,194 euros per cápita).

Aunque las cifras no permiten valorar el verdadero alcance o la plena cobertura de las necesidades de los beneficiarios, sí dejan entrever que la prioridad en la aportación ha sido coherente con el objetivo fundamental de la ayuda humanitaria: aliviar el sufrimiento humano y reducir el riesgo de pérdidas humanas. No obstante, en términos absolutos, lo percibido por un beneficiario en Kenia fue cinco veces superior a lo percibido por uno en Somalia, donde las necesidades eran más urgentes y el número de beneficiarios muchísimo mayor. Por ello es fundamental que en estos casos se sigan las orientaciones de la GHD, que propugna que el financiamiento debe ser proporcional a las necesidades humanas.

*f*22
**Distribución de fondos en el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja**
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la AECI.



| Cruz Roja | |
|---|---|
| Cruz Roja Ecuatoriana | 99.965,00 |
| Sociedad Etíope de la Cruz Roja | 250.000,00 |
| CICR | 2.650.000,00 |
| Cruz Roja de Kenia | 750.000,00 |
| Cruz Roja Española | 1.962.350,00 |
| Cruz Roja Vietnamita | 250.000,00 |
| **Total Cruz Roja** | **5.962.315,00** |

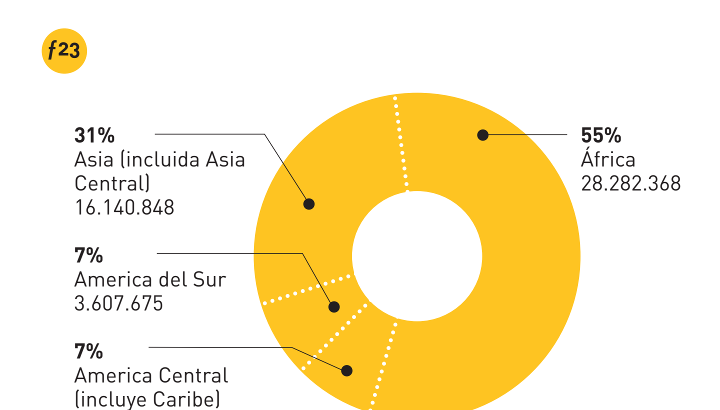
50 La Organización Internacional para la Migración es un organismo intergubernamental con sede en Ginebra, que fue creado en 1951 y busca actuaciones eficientes para solucionar los retos de la migración en el mundo.

# 6 Principales países y emergencias financiadas

En las líneas precedentes se ha desarrollado un análisis básicamente cuantitativo de la ayuda humanitaria española. Por ello, aun sin dejar de lado las cifras y porcentajes, quisiéramos poner especial énfasis en las características y «preferencias» de la ayuda humanitaria desplegada por la AECI. El objetivo es visualizar las pautas y tendencias para la financiación futura.

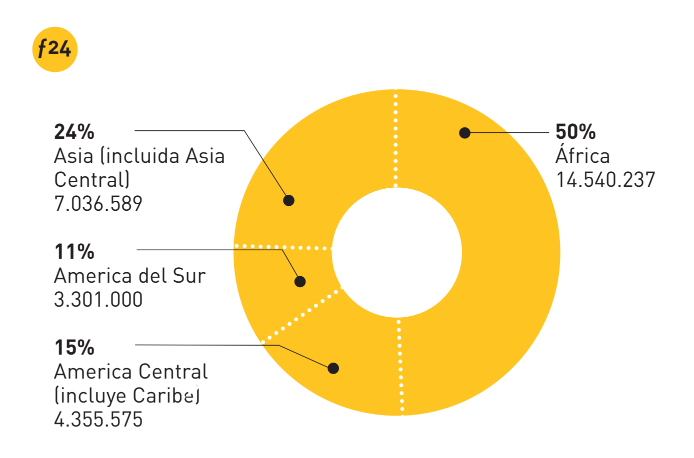
Los diagramas expuestos a continuación demuestran que, a la par del celebrado incremento de la ayuda humanitaria, se ha verificado una concentración de la misma en el continente africano. Indudablemente, en los años 2005 y 2006 este continente ha recibido más del 50% del *pastel*, mientras que América ha tenido un porcentaje relativamente bajo, con apenas el 24% (2005) y el 14% (2006) del total de la ayuda. Si se tiene en cuenta que América se considera prioritaria para la cooperación española, no resulta comprensible por qué la *porción de pastel* es inversamente proporcional al número y gravedad de las crisis ocurridas en el año 2006. Recordemos las emergencias originadas por el volcán Tungurahua en Ecuador, las inundaciones en Bolivia, la ola de frío en el Perú, la crisis de Haití, El Salvador o Guatemala, etc. Adicionalmente, resulta evidente que los países europeos ya no comparten este pastel.

*f*23
**Principales regiones y emergencias financiadas en 2006**
Fuente: Elaboración propia con datos la AECI.




*f*24
**Principales regiones y emergencias financiadas en 2005**
Fuente: Elaboración propia con datos de la AECI.

A lo largo de los cuadros expuestos en líneas posteriores se podrá confirmar una vez más que la movilización de recursos y financiación para algunos países y emergencias crónicas es sumamente difícil y limitada. Así, podemos apreciar que crisis como las de Sudáfrica (Pretoria Este), Mozambique (Changale), Argentina o Paraguay, han recibido una ayuda inferior a los 200.000 euros, aun cuando en muchos casos corresponden a países prioritarios para la AECI.



*f*25
**Distribución de la AH en África**
Fuente: Elaboración propia con datos la AECI.

En el caso de América, hemos verificado una pequeña discordancia que entendemos se deriva de un error de forma al ingresar los datos en el sistema de los 14 puntos de ECHO/OCHA. Nos referimos a 853.050 euros cuyo destino real ha sido Centroamérica y el Caribe, pero que se han registrado, en el rubro «país receptor», como América del Sur, en el sistema de 14 puntos. Lo que es de gran importancia comentar es que dicho monto se destinó a la creación de un sistema de web para el fortalecimiento en materia de respuesta y coordinación ante desastres.



| Principales países de África y emergencias financiadas | Euros |
|---|---|
| África central | 500.000 |
| Angola | 400.000 |
| Argelia | 2.885.104 |
| Benín | 600.000 |
| Cabo Verde | 300.000 |
| Eritrea | 499.958 |
| Etiopía | 1.050.000 |
| Guinea-Bissau | 354.669 |
| Kenia | 1.806.166 |
| Malawi | 596.952 |
| Malí | 1.165.000 |
| Mauritania | 550.000 |
| Mozambique | 130.000 |
| Namibia | 300.000 |
| Nigeria | 1.300.005 |
| República Centroafricana | 500.000 |
| Chad | 1.761.100 |
| República Democrática del Congo | 3.481.505 |
| Senegal | 750.000 |
| Somalia | 1.645.991 |
| Sudáfrica | 100.000 |
| Sudán | 5.373.268 |
| Tanzania | 842.650 |
| Uganda | 750.000 |
| Zimbabue | 640.000 |
| **Total** | **28.282.368** |

Por otro lado, en lo que respecta a la ayuda humanitaria brindada al Perú, únicamente se consignan 500.000 euros canalizados a través del PMA y destinados al fortalecimiento institucional para la gestión del riesgo y la asistencia humanitaria. No obstante, la memoria del año 2006 de la cooperación de la AECI en el Perú[51] explica que la AECI aportó 50.000 euros para los damnificados de la ola de frío del sur del país, cantidad con la cual se construyeron cobertizos para la protección del ganado. En el mismo documento se añade que la AECI envió una remesa de ayuda humanitaria de emergencia de otros 50.000 euros que permitieron colaborar con el Gobierno en la adquisición de grupos electrógenos, plantas de tratamiento de agua y tanques de almacenamiento de agua en los departamentos de Cuzco, Puno y Madre de Dios. Nos preguntamos por qué esta información no ha sido consignada en el sistema de 14 puntos.

*f*26
**Distribución de la AH en América**
Fuente: Elaboración propia con datos la AECI.



| Principales países de Centroamérica y emergencias financiadas | Euros |
|---|---|
| El Salvador | 300.000 |
| Guatemala | 2.500.000 |
| Haití | 700.000 |
| **Total** | **3.500.000** |

| Principales países de Sudamérica y emergencias financiadas | Euros |
|---|---|
| Sudamérica | 853.050 |
| Argentina | 140.000 |
| Bolivia | 240.443 |
| Colombia | 950.000 |
| Ecuador | 774.182 |
| Paraguay | 150.000 |
| Perú | 500.000 |
| **Total** | **3.607.675** |

51
AECI, *Memoria 2006*, Programa de Cooperación Hispano-Peruano 2002-2006, Embajada de España en Perú, 2007.



En lo que respecta a Asia y Oriente Próximo, son los Territorios Palestinos Ocupados los que han recibido la mayor asignación financiera en el año 2006. En efecto, la asignación, directa o a través de la CAP (comentada en líneas precedentes), asciende a más de 5 millones de euros. Estos se han canalizado principalmente a través de organismos de las Naciones Unidas y de algunas ONG locales como la Media Luna Roja Palestina. El área geográfica de mayor atención ha sido la franja de Gaza, donde las condiciones de inseguridad alimentaria afectan gravemente a la población.

*f*27
**Distribución de la AH en Asia**
Fuente: Elaboración propia con datos la AECI.

En cuanto a niveles de financiación, a los Territorios Palestinos les siguen las crisis del Líbano y la de Indonesia. La emergencia generada por el conflicto en el Líbano recibió una aportación de más de 4 millones de euros, destinados principalmente al envío y distribución de elementos de primera necesidad, como alimentos, agua, medicinas, kits de higiene y cocina, medicinas, refugio, etc. Cabe precisar que del total asignado al Líbano, se destinaron 25.000 euros para la emergencia medioambiental derivada del derrame de petróleo.

Por su parte, las condiciones de vulnerabilidad derivadas del tsunami y que han sido agravadas por el conflicto determinaron la calificación de emergencia crónica a la situación que se vive en Aceh, Indonesia. Por ello, se asignaron cerca de 2 millones de euros con el objetivo de recuperar los medios de subsistencia de la población y de reducir los graves niveles de inseguridad alimentaria.



| Principales países de Asia y emergencias financiadas | Euros |
|---|---|
| Afganistán | 800.000 |
| Sureste asiático | 539.883 |
| Bangladesh | 300.000 |
| Camboya | 800.000 |
| Filipinas | 944.000 |
| Indonesia | 1.950.000 |
| Irán | 204.373 |
| Líbano | 4.325.000 |
| Pakistán | 200.000 |
| Territorios Palestinos Ocupados | 5.662.812 |
| Vietnam | 414.780 |
| **Total** | **16.140.848** |



## La respuesta de la AECI ante las crisis en 2006: actuaciones directas y otras iniciativas en marcha

En este punto analizamos algunos aspectos pertinentes del envío de ayuda bilateral directa en especie (excluyendo la ayuda monetaria directa en efectivo) de la AECI ante las emergencias humanitarias derivadas tanto de desastres naturales, como la ocurrida en Tinduf (Sahara) a raíz de las inundaciones que afectaron directamente a los refugiados saharauis, el terremoto de Irán, las graves lluvias en Afganistán, el conflicto armado del Líbano o la grave situación de los refugiados en Timor Oriental, así como para la emergencia suscitada debido al alud de lodo que sepultó a varias comunidades en la isla de Leyte, en Filipinas.

*f*28
**Emergencias con actuación directa de la AECI**
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la AECI.

En estos casos la ayuda brindada ha consistido básicamente en el envío y distribución de equipos médicos del DYA, SAMUR y SUMMA 112, así como de suministros de primera necesidad como alimentos, medicinas, kits de cocina, hospitales de campaña, etc. Asimismo debe comentarse que en estos casos se ha comprobado una evidente preocupación por la *visibilidad* de la actuación de la AECI, que responde al gran interés por alcanzar el reconocimiento en la esfera internacional de la importante labor que la agencia despliega.



| Países | Emergencia | Coste |
|---|---|---|
| Sahara | Inundaciones | 356.474,36 |
| Irán | Terremoto | 204.373,10 |
| Timor Oriental | Refugiados | 39.883,01 |
| Indonesia | Terremoto | 700.000,00 |
| Líbano | Conflicto armado | 300.000,00 |
| Afganistán | Lluvias | 200.000,00 |
| Filipinas | Tifón *Durian* | 400.000,00 |
| **Monto total** | **2.200.730,47** | |

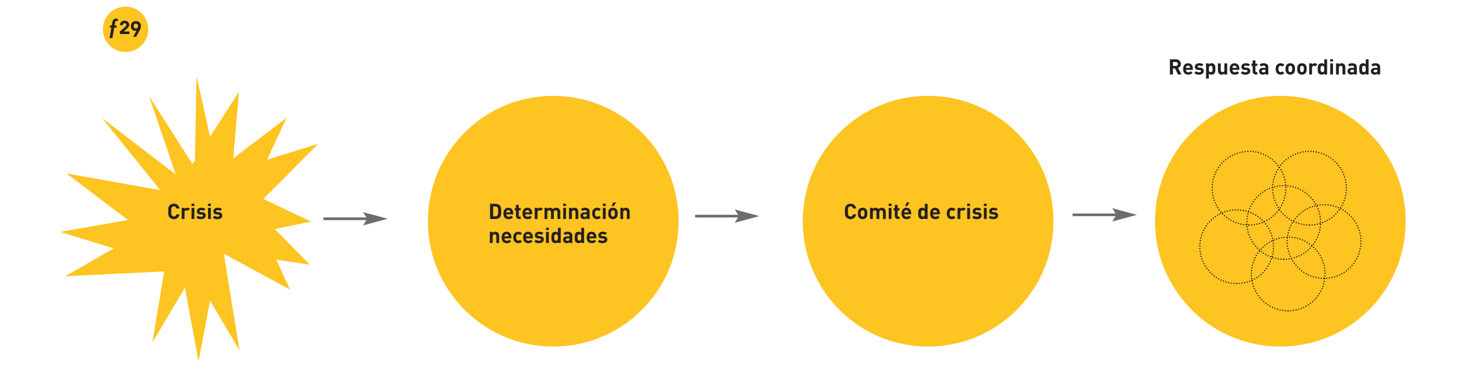
Como puede comprobarse, el monto total destinado a emergencias directas asciende aproximadamente a 2 millones de euros, lo cual representa menos del 5% del presupuesto total de la AECI para ayuda humanitaria. Respecto de este punto resulta interesante comentar que este es un porcentaje razonable de actuación directa. La AECI, siendo coherente con su mandato de gestor y donante, debe concentrar sus esfuerzos y capacidades en diferentes aspectos: en la gestión administrativa y la dimensión institucional, con énfasis en la implementación de mecanismos más flexibles y oportunos y en la financiación proporcional a las necesidades; en la coordinación de los diversos actores nacionales para lograr la anhelada *suma de sinergias*; en la evaluación de la ayuda humanitaria, así como en la implementación de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, etc.

## 7.1 Reuniones de coordinación o «comités de crisis»

En diversas reuniones mantenidas con la AECI se nos proporcionó información relativa a encuentros sostenidos con ONG, entidades locales y otros actores humanitarios nacionales. Dichos encuentros se calificaron como «comités de crisis» y se llevaron a cabo con el objeto de hacer frente de manera conjunta a las emergencias del Líbano, el Sahara, Indonesia, Mozambique, Malawi y Filipinas. Entendemos que estas iniciativas constituyen un primer paso para encaminar una efectiva red de coordinación e intercambio de información entre las necesidades y las ofertas de ayuda de los diversos actores humanitarios nacionales. Dado que son mecanismos que se están empezando a probar, es razonable que surjan diversas críticas y fallos que podrían ser superados en sucesivas ocasiones.

Por ello, consideramos importante la fijación de sistemas de colaboración institucionalizada y estable con las ONG, no solo para la canalización de recursos, sino también para cuestiones tales como el compartir información, la implementación de sistemas de alerta, la formación y capacitación de agentes locales, etc. Las reuniones de coordinación deben efectuarse en un plazo razonable y oportuno en el que los diversos actores cuenten con información suficiente para determinar tanto sus requerimientos, conforme a las actuaciones que piensan desplegar (caso de las ONG), como los montos disponibles para dicha emergencia (caso de los donantes como las comunidades autónomas, los entes locales, etc.). Un plazo de tiempo razonable podría ser a las 36 horas de ocurrida la emergencia. En segundo lugar, se debe dar prioridad a la coordinación de las actuaciones, así como a la transferencia de información, que la AECI debería recabar de la OCHA o de cualquier otra fuente fiable que proporcione información de primera mano.
El objetivo sería contrastar la información obtenida por las contrapartes locales o internacionales de las ONG nacionales. Es imperativo alcanzar un mínimo de coordinación interna en la Administración pública para evitar la dispersión, duplicidad y superposición de actuaciones y de coordinación con las ONG. Para este último caso podrían estrecharse más las relaciones con la CONGDE. Adicionalmente, resultaría importante que hubiera un seguimiento de las reuniones con el objeto de medir sur eficacia y de darle continuidad y relevancia a este tipo de iniciativas.

*f29*
**Esquema de respuesta**




## 7.2 Fortalecimiento del CEPREDENAC[52]

En repetidas ocasiones hemos afirmado que el objetivo fundamental de la ayuda humanitaria es el de reducir la vulnerabilidad y el sufrimiento humano. Por ello, debe prestarse particular atención a la población expuesta al desencadenamiento de crisis, sea por su ubicación geográfica en zonas proclives a los desastres naturales o por antecedentes históricos de zonas conflictivas. Por este motivo, la AECI ha buscado alcanzar el objetivo de «abordar las fases previas de la emergencia preparación, mitigación y prevención, dentro de un *continuum* operacional que proporcione soluciones duraderas» a través del fortalecimiento del CEPREDENAC.

Se busca básicamente lograr una efectiva contribución a la reducción del riesgo de desastres en Centroamérica. Para tal efecto, se están desarrollando mecanismos que promuevan la participación de los agentes locales así como su formación para que cuenten con conocimientos y metodologías de incorporación de la gestión de riesgo en los programas y proyectos que vayan a ser implementados en la región.

Asimismo, se busca definir las competencias y alcances de la actuación misma del CEPREDENAC y la generación de instrumentos y herramientas que permitan plantear normativas y estrategias para desplegar actividades en materia de gestión de riesgo, prevención y mitigación de desastres.

## 7.3 Descentralizar la ayuda: una base logística en Panamá

Una de las iniciativas de la AECI, como parte de su política de descentralización de la ayuda humanitaria, es contar con un *stock* de emergencia permanente. Para tal efecto, se ha planteado la iniciativa de contar con una base logística en Panamá. De acuerdo con lo estipulado por la organización, la idea de constituir esta base se respalda en diferentes aspectos: la clara preocupación por el fortalecimiento del componente de prevención y de preparación ante los desastres estipulada en el Plan Director 2005-2008; el interés por promover la autonomía de las OTC regionales a fin de optimizar su capacidad de actuación; los elevados niveles de recurrencia de desastres naturales en una región que es prioritaria para la cooperación española y, en una suerte de lo que podríamos llamar autocrítica, reconocer el sinnúmero de problemas surgidos de «actuaciones meramente reactivas e incluso ineficaces».

Conforme al análisis de la AECI, son innumerables las ventajas comparativas que podrían determinar el respaldo a esta iniciativa. Priman las de carácter económico, puesto que el coste de almacenamiento por año resulta inferior al coste de un envío aéreo desde España. El tiempo de reacción ante la emergencia y la adecuación de los productos a las costumbres y prescripciones técnicas locales, con la consecuente activación de las economías locales, también son variables que hay que tener en cuenta para favorecer la implementación de la base. Particularmente, la propia AECI destaca que «Panamá responde a criterios de descentralización y simplificación administrativa que no solo busca la reducción de costos y plazos de transacción [...] permite también establecer redes de trabajo, principalmente con agencias de Naciones Unidas y con la Federación Internacional de la Cruz Roja [...]. El organismo regional de respuesta (CEPREDENAC) quedaría conectado a dicha red a través de la Subdirección General de México, América Central y Caribe, desde Guatemala (por medio de la Línea Regional de Prevención de Desastres), coordinando así nuestras acciones con todos los actores».

Sin embargo, la idea de esta base es casi unánimemente rechazada por parte de las ONG y otros actores, por considerar que responde más a cuestiones de visibilidad que a un serio planteamiento logístico. En efecto, en los momentos actuales, prácticamente ningún donante bilateral tiene este tipo de enfoque de trabajo y se prefiere el uso de bases logísticas preexistentes (Naciones Unidas, Federación de la Cruz Roja...) o el acuerdo con agentes privados que una inversión de este tipo.

52
CEPREDENAC: Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres en América Central.

## 8

### La asignatura pendiente: la reforma de la Agencia

Tal vez, el mayor *punto negro* del trabajo humanitario y de cooperación en general de la AECI en 2006 ha sido la lentitud en las reformas institucionales en el seno de la agencia. El año 2006 se cierra sin apenas avances en esta materia que, recordemos, en lo que respecta a la acción humanitaria preveía en el Plan Director la creación de una oficina especializada. Ciertamente se han producido avances en materia de contratación de personal, aumento de capacidades, inicio de nuevos enfoques como los que hemos citado anteriormente; no obstante, en los aspectos más relevantes se ha avanzado poco.

Paralelamente habría que destacar las mejoras introducidas en el sistema de seguimiento y la contabilización presupuestaria de los proyectos. Sin embargo, no se han producido avances en materia de evaluación y debido, tal vez, al pesado sistema de evaluación en marcha en la cooperación española todavía no se ha evaluado ni una sola de las operaciones humanitarias en las que la AECI ha participado de modo protagonista. Ello, obviamente, frena el aprendizaje y limita mucho la rendición de cuentas en un sector tan sensible como este.

## 9

### Comentarios finales

La AECI hace frente continuamente a un contexto mundial donde imperan deficitarias estructuras socioeconómicas que limitan la capacidad de los países de afrontar y gestionar las crisis. Así, las «nuevas» emergencias suscitadas en el 2006 sumadas a las «emergencias crónicas» o a las «crisis olvidadas», han presentado grandes desafíos para la cooperación internacional, pero también múltiples oportunidades y posibilidades para que la agencia demuestre que está trabajando en pos de consolidarse como líder y coordinador de la acción humanitaria española. Resulta innegable que causas de índole política, religiosa, étnica, natural, etc., exacerbadas por un limitado desarrollo socioeconómico, han determinado el grave incremento del número de emergencias, así como su complejidad. Claros ejemplos han sido las crisis de Timor Oriental, Darfur-Sudán, la República Democrática del Congo, las inundaciones de Tinduf, etc., donde preocupaciones tales como la prevención y mitigación de desastres, la protección y la seguridad humanas o la vinculación emergencia-desarrollo han sido determinantes en la línea de actuación de la AECI.

A lo largo de este documento se ha comprobado que aquella dinámica de retos no ha constituido un detrimento en la gestión y liderazgo de la AECI, puesto que se ha desarrollado un importante esfuerzo para implementar, aunque aún de manera incipiente, un sistema efectivo de coordinación, transferencia e intercambio de información, a fin de evitar el solapamiento entre los diversos actores humanitarios. Debemos recordar que ninguna organización por sí sola puede hacer frente a los diversos y complejos problemas que desencadenan y perpetúan las crisis. Por ello, consideramos que la AECI debe concentrar sus esfuerzos en mejorar su papel de coordinador nacional entre las ONG, los entes locales, etc., a través de las interesantes iniciativas analizadas previamente, como los denominados comités de crisis y la firma de convenios marco.

Dentro del marco de la reforma institucional y organizativa, resulta importante destacar el trabajo que viene desarrollándose para el fortalecimiento del sistema de alerta temprana y prevención de desastres del CEPREDENAC, en consonancia con el fortalecimiento de la OTC de Guatemala y en directa colaboración con todas las instituciones pertinentes. Se considera apropiado replicar estos mecanismos y experiencias exitosas en otras regiones, puesto que se permitirá optimizar la actuación de las OTC y de los actores en el terreno, lo que particularmente se traducirá en la optimización de la presencia y de la ayuda española a escala global.

En esta misma línea, resulta novedosa la perspectiva de creación de una base logística en Panamá con el objetivo de «constituir un centro de coordinación con otros actores humanitarios de la región». Sin embargo, consideramos determinante para el éxito de esta suerte de modelo de «énfasis logístico» el que la gestión se enmarque en los principios de complementariedad y armonización de la ayuda, teniendo por objetivo lograr una actuación más eficaz y oportuna así como la promoción de las capacidades locales y regionales. Y vemos con escepticismo la iniciativa.

Actualmente, dentro de las prioridades sectoriales y geográficas establecidas en el Plan Director, la AECI presenta una constante presupuestaria de ayuda directamente comprometida con algunas emergencias crónicas y desastres endémicos, como son los casos de Sudan-Darfur o Sahara. Sin embargo, poniéndonos en el supuesto de que dichas prioridades sectoriales fueran modificadas por el siguiente Plan Director, nada obstaría para que los compromisos con emergencias de esta índole se conviertan en verdaderas crisis olvidadas. Por ello, será fundamental que se desarrollen mecanismos que garanticen y den continuidad a las ayudas programadas, en función de las necesidades y dentro de un marco temporal y conceptual de una ayuda humanitaria de calidad, tal como está determinado por los principios de la GHD.

En relación con las prioridades sectoriales, podemos concluir que la ayuda alimentaria, sin lugar a dudas, se ha constituido en el principal sector financiado por parte de la cooperación española gestionada por la AECI. En contraposición, sectores tales como la recuperación económica o la protección y *advocacy* (apoyo o patrocinio) reciben poca financiación. Resultaría muy interesante acceder a información que nos permita dilucidar si es que, dentro del marco de la ayuda alimentaria, la provisión de alimentos se efectuó mediante mecanismos de compras locales u operaciones triangulares en países de la región, con la consiguiente movilización de la economía local, o si, por el contrario, se trata de donaciones mediante importaciones directas que podrían haber generado algún daño a los ya débiles mercados locales.

En lo que respecta a una de las últimas recomendaciones del CAD, mediante las cuales se promueve el registro y contabilización de la cooperación local a fin de visualizar y reconocer el esfuerzo del receptor de la ayuda para gestionar su propia emergencia, debemos puntualizar lo siguiente: aun cuando resulta interesante y justo contabilizar los esfuerzos locales, vemos poco plausible su aplicación, porque implica un coste administrativo adicional para el donante al que por el momento no puede hacer frente. Sin embargo, nada obsta para que la AECI promueva algunas iniciativas para tener al menos una visión parcial del aporte local en las zonas donde se despliegue una actuación directa en colaboración con contrapartes locales.

Aún existen diversos aspectos en los que la AECI debe poner especial énfasis para hacer efectivo el despliegue de la ayuda y su papel de líder nacional. En particular, se requiere trabajar a fondo en la formulación de una estrategia de actuación que especifique y protocolice aspectos tales como: el tipo de acciones (directas o tercerizadas), la capacidad de recursos humanos, la forma de salida y traslado de competencias en los procesos de vinculación de la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo (VARD), etc. Resulta evidente que dicha transición es sumamente compleja e implica muchos más aspectos que el simple cambio de la titularidad del gestor, razón por la cual los principios de la VARD deben sustentar toda estrategia de salida.

En conclusión, la AECI debe actuar como una suerte de fuerza centrífuga de los esfuerzos y recursos de los diferentes actores humanitarios nacionales, promoviendo la complementariedad y la división eficaz del trabajo, y ejerciendo de líder y agente de articulación para la actuación coordinada entre los diferentes actores locales y organismos internacionales como la OCHA y el ECHO.

.Capítulo 7.

# El cambio climático: una visión más holística atenta a los desastres*

*
Artículo elaborado por **Kimberly K. Ray,** colaboradora del IECAH.

## 1 Introducción

El panorama del cambio climático es una situación nacida desde el aumento rápido del consumo de combustibles fósiles con la llegada de la revolución industrial (las resultantes emisiones de gases de efecto invernadero atrapan el calor en la atmósfera y causan así el calentamiento global), pero solo recientemente la sociedad se ha dado cuenta del efecto invernadero y sus consecuencias, y ha empezado a investigarlos con medidas como el establecimiento del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) en 1988. Asimismo, hace aún menos tiempo que el problema se ha incorporado progresivamente a la conciencia de la población general, hasta comenzar a comprender por fin la gravedad del contexto actual. En 2006 se ha discutido y publicado mucho sobre el tema, y ha aumentado la toma de conciencia al respecto; de todo ello, lo más destacado es el énfasis en lo esencial que resulta la coordinación entre el trabajo para el desarrollo sostenible, la mitigación y adaptación al cambio climático, y la reducción del riesgo de desastres naturales.[53]

La existencia del cambio climático está apoyada rotundamente por pruebas científicas, suficientemente claras como para demostrar la seriedad y profundidad del problema. Ya están lejanos los días en que el mundo se preguntaba si, en realidad, este fenómeno era una cuestión merecedora de atención. Los cambios en los patrones climatológicos ya se destacan, y lo harán aún más con el paso del tiempo. El cambio climático se define según el IPCC (siglas en inglés del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático) como una notable variación estadística en el estado medio del clima o su variabilidad, duradera en el tiempo, y resultado de procesos naturales o cambios antropogénicos en el medio ambiente. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) difiere del IPCC en su concepto del cambio climático, restringiendo el uso del término exclusivamente a aquellas alteraciones debidas a la actividad humana, y atribuyendo las alteraciones naturales a la variabilidad climática.[54] El grueso de los análisis entiende como tal el cambio climático inducido por el ser humano. Los esfuerzos de mitigación y adaptación van dirigidos principalmente hacia el cambio climático antropogénico, ya que la gran mayoría de los expertos se centran en él como sujeto de preocupación y estudio. Es imprescindible tomar medidas para ralentizar, parar e intentar rectificar los efectos antes de que sea demasiado tarde.

Las consecuencias potenciales del cambio climático incluyen, pero no están limitadas a, simples repercusiones ambientales. Las secuelas posibles comprenden temperaturas medias globales más altas, una intensificación de las vulnerabilidades, mayor frecuencia o intensidad de desastres naturales, mayores dificultades para la recuperación frente a un desastre o choque climático, mayores daños y muertes ocasionados por sucesos climatológicos extremos, carestía del agua, una mayor probabilidad de enfermedades transmitidas por vectores y el consiguiente riesgo de epidemias, el debilitamiento de infraestructuras, posibles migraciones o inestabilidad política, y, especialmente, una victimización inherente de los ya más vulnerables. Se recoge un resumen más detallado de posibles consecuencias y sus efectos en el Cuadro 1.

De este desglose de impactos se puede empezar a percibir el vínculo entre la acción humanitaria para la reducción del riesgo de desastres y el cambio climático. Están conectados a través de la relación que cada uno guarda con las vulnerabilidades. Tanto el cambio climático como los desastres naturales agravan los puntos más débiles de la sociedad; afectan a las comunidades ya de por sí más vulnerables, y necesitadas de ayuda, puesto que estas son las poblaciones con menos recursos para adaptarse. Los efectos

53
Varios autores mencionan esta idea de buscar la coherencia entre estos tres campos, entre ellos: SCHIPPER, L. y PELLING, M., «Disaster risk, climate change and international development: scope for, and challenges to, integration», *Disasters*, vol. 30 (2006), n.º 1, pp. 19-38; O'BRIEN, G., O'KEEFE, P., ROSE, J. y WISNER, B., «Climate change and disaster management», Disasters, vol. 30 (2006), n.º 1, pp. 64–80; HUQ, S., REID, H. y MURRAY, L.A., *Climate Change and Development Links*, International Institute for Environment and Development Gatekeeper Series, London: IIED, 2006, disponible en http://www.iied.org/pubs/pdf/full/14516IIED.pdf; THOMALLA, F., DOWNING, T., SPANGER-SIEGFRIED, E., HAN, G. y ROCKSTRÖM, J., «Reducing hazard vulnerability: towards a common approach between disaster risk reduction and climate adaptation», *Disasters*, vol. 30 (2006), n.º 1, pp. 39–48.

54
IPCC (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático); WATSON, Robert T. y el Equipo de autores principales (eds.), «Anexo B: Glosario de términos», *Cambio climático 2001: Informe de síntesis. Contribución de los Grupos de Trabajo I, II y III al Tercer Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*, Ginebra: IPCC, 2001. Disponible en http://www.ipcc.ch/pub/syrspanish.htm.

negativos de ambos perjudican, e incluso tienen el potencial de arruinar por completo, el progreso logrado gracias a inversiones -ya sean monetarias, temporales o energéticas- realizadas para sacar adelante a los sectores más sensibles. Además, otro punto común entre los dos se manifiesta en el hecho de que el cambio climático a veces exacerba los impactos de los desastres debido a su efecto intensificador sobre los extremos meteorológicos. Tanto la acción humanitaria como las políticas de adaptación al cambio climático están trabajando para la reducción de vulnerabilidades, con la meta final de erradicar la pobreza mediante el desarrollo sostenible. No obstante, existe la necesidad de buscar una mayor coordinación entre tales políticas y la citada acción humanitaria, porque hasta ahora no se han reconocido tan claramente sus responsabilidades y obligaciones mutuas, y cabe así la posibilidad de que sus acciones resulten, bien redundantes, o incluso contradictorias; igualmente, y por motivos análogos, es imprescindible que los dos lleguen a incorporar conscientemente la cuestión del desarrollo, y viceversa.

*f*30
**Ejemplos de fenómenos de variabilidad climática y episodios climáticos extremos (ejemplos de sus impactos).**
(Figura en página siguiente)

# 2
## El estado de la cuestión: el cambio climático en el 2006

Actualmente, la opinión general es que resulta necesario buscar soluciones a la problemática del cambio climático, y hasta ahora se han preconizado dos acercamientos principales: la mitigación y la adaptación. La metodología de la mitigación se basa en intentar ralentizar o parar el proceso del calentamiento global: esto se hace sobre todo buscando maneras de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Por su parte, la adaptación es una solución ligeramente más tangible y vinculada a otros sectores, según la cual se acepta que, incluso deteniendo hoy mismo las emisiones, todavía seguirían subiendo las temperaturas durante los próximos años. Esto ocurriría debido a la demora natural existente desde la producción de los gases de efecto invernadero hasta su impacto real en el medio; así, la adaptación busca la disminución de vulnerabilidades para que la sociedad esté mejor preparada para impactos en el sistema que resultan del cambio climático. Dentro de estos acercamientos, son imprescindibles estrategias diversificadas para acomodarse a una variedad de vulnerabilidades, necesidades y etapas de desarrollo, así como especializarse y diseñar estrategias adaptadas para cada destinatario, sea país, región, comunidad, población marginada, etcétera. Específicamente, hay unas recomendaciones de las medidas apropiadas según el nivel de desarrollo económico del estado en cuestión.

En los países desarrollados, es menester desarrollar campañas de sensibilización para difundir información y concienciar al público. Esto supone una estrategia a la que normalmente se da poca importancia, comparada con la reducción de emisiones, pero es clave fomentar la movilización de los ciudadanos, con la intención de que hagan cambios en sus vidas personales y pidan cambios políticos a sus gobiernos. Los gobernantes, al fin y al cabo, representan los deseos de la ciudadanía, por lo que si su electorado exige dichos cambios, es mucho más probable que ocurra que si no dan importancia al futuro del ambiente. Asimismo, hace falta tomar medidas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Hay varias opciones disponibles para alcanzar este objetivo, algunas de los cuales ya están vigentes en determinados Estados o regiones a través de legislación nacional o regional, acuerdos internacionales (podrían ser útiles tanto vinculantes como no vinculantes), programas opcionales (con posibles beneficios para los que eligen que sí), cupos de emisiones, el Mecanismo para un Desarrollo Limpio del Protocolo de Kyoto o regímenes como el de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea (el llamado EU ETS).[56]

Aparte de esfuerzos por la vía de la mitigación, incluso en los países desarrollados hacen falta medidas de adaptación para proteger sus zonas más vulnerables. Como bien se vio en los Estados Unidos con los efectos devastadores del huracán *Katrina*, incluso los países más avanzados tecnológica y económicamente pueden ser víctimas de la falta de previsión. Por ello, y con ese fin de pre-

55
Los datos proceden de la Sección F.5 del resumen técnico del Grupo de Trabajo I, en IPCC (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático); WATSON, Robert T. y el Equipo de autores principales (eds.), «La base científica. Parte de la contribución del Grupo de Trabajo I», *Cambio climático 2001: Informe de síntesis. Contribución de los Grupos de Trabajo I, II y III al Tercer Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*, Ginebra: IPCC, 2001. Disponible en http://www.ipcc.ch/pub/syrspanish.htm.

56
Para más información sobre estos regímenes vigentes, véase http://cdm.unfccc.int/index.html y http://ec.europa.eu/environment/climat/emission.htm.






| Cambios proyectados durante el siglo XXI en fenómenos climáticos extremos y su probabilidad | Ejemplos representativos de impactos proyectados[a] (todos con confianza alta de que se produzcan en algunas zonas) |
|---|---|
| Temperaturas máximas más altas, más días calurosos y olas de calorb en casi todas las zonas terrestres (*muy probable*) | • Aumento de la incidencia de muertes y enfermedades graves en ancianos y la población urbana pobre.<br>• Aumento de problemas producidos por el calor en el ganado y la fauna silvestre.<br>• Cambio de destinos turísticos.<br>• Aumento de riesgo de daños en varios cultivos.<br>• Aumento de la demanda de energía para aparatos de refrigeración y disminución de la fiabilidad del suministro eléctrico. |
| Aumento (cada vez mayor) de las temperaturas mínimas, con menos días fríos, días con heladas y olas de fríob en casi todas las zonas terrestres (*muy probable*) | • Disminución de la morbilidad y mortalidad producida por problemas relacionados con el frío.<br>• Disminución del riesgo de daños en algunos cultivos, y aumento del riesgo en otros.<br>• Ampliación del área de distribución y actividad de algunas plagas y enfermedades transmitidas por vectores.<br>• Menor demanda de electricidad para calentamiento. |
| Aumento de las precipitaciones intensas (*muy probable*) en muchas zonas | • Aumento de los daños ocasionados por inundaciones, deslizamiento de tierras, avalanchas y lodo.<br>• Aumento de la erosión del suelo.<br>• Aumento de las escorrentías tras inundaciones, que podría aumentar la recarga de agua de algunos acuíferos en cauces de avenidas.<br>• Aumento de presión en los sistemas oficiales y privados de seguros contra inundaciones y socorro en casos de desastre. |
| Aumento del clima seco estival en la mayoría de las zonas interiores continentales de latitud media, y del riesgo asociado de sequías (*probable*) | • Disminución del rendimiento de las cosechas.<br>• Aumento de los daños en los cimientos de edificios, debido a la contracción del suelo.<br>• Disminución de la calidad y cantidad de los recursos hídricos.<br>• Aumento del riesgo de incendios forestales. |
| Aumento de la intensidad máxima de los ciclones tropicales y de la intensidad media y máxima de las precipitaciones (probable) en algunas zonas[c] | • Aumento del riesgo a la vida humana, debido a epidemias infecciosas y muchos otros tipos de riesgos.<br>• Aumento de la erosión costera y daños en edificios e infraestructuras en las costas.<br>• Aumento de los daños en ecosistemas costeros, tales como arrecifes de coral y manglares. |
| Aumento de las sequías e inundaciones asociadas con El Niño en varias zonas (*probable*) (véase también sequías y episodios de precipitaciones intensas) | • Disminución de la productividad agrícola y ganadera en regiones propensas a sequías o inundaciones.<br>• Disminución de potencial de energía hidroeléctrica en zonas propensas a las sequías. |
| Aumento de la variabilidad en precipitaciones monzónicas en Asia (*probable*) | • Aumento de la magnitud de las inundaciones y sequías en zonas templadas y tropicales de Asia. |
| Aumento de la intensidad de tormentas en latitudes medias (poca coincidencia entre las simulaciones actuales)[b] | • Aumento de los riesgos para la vida y salud humanas.<br>• Aumento de las pérdidas de bienes e infraestructuras.<br>• Aumento de los daños en ecosistemas costeros. |

(a)Estos efectos pueden disminuirse con medidas de respuesta apropiadas.
(b) Información del tercer informe de evaluación del IPCC, 2001[55].
(c) Es posible que haya cambios en la distribución regional de los ciclones tropicales, pero no se ha confirmado.

paración, son necesarias políticas para el análisis y reducción del riesgo. Ejemplos de este tipo de estrategias podrían ser la renovación y mejora de infraestructuras, especialmente en áreas vulnerables, y la elaboración de planes para recuperación ante un desastre natural.

En último lugar, los países desarrollados deberían apoyar el intento de ralentizar los impactos del cambio climático, no solo como algo para ellos mismos, sino por el bien común, ofreciendo ayuda a los países en vías del desarrollo como apoyo a sus esfuerzos de adaptación al cambio climático y la recuperación de sus efectos. No es responsabilidad única de los países más avanzados sufragar por completo el arreglo del cambio climático, pero ciertamente les corresponde una mayor parte dado que son quienes más tiempo llevan contaminando el ambiente y contribuyendo a un problema que ahora ha llegado a ser de todos. Así, asistiendo a los menos privilegiados, los países industrializados no estarán haciendo más que asumir la responsabilidad histórica que les corresponde como autores de la problemática de las emisiones y, por lo tanto, el efecto invernadero. Este apoyo se puede ofrecer de varias formas, algunas bastante más allá de simples fondos de inversión; por ejemplo, se podría compartir información y tecnología útil para reducir riesgos o vulnerabilidades, o válida para buscar la mitigación y adaptación al cambio climático. También pueden fomentar el desarrollo de técnicas para producir energía limpia y para el ahorro energético, en un intento de colaborar con los países en vías de desarrollo para progresar sin contaminar desde el principio.

A pesar de merecer este apoyo de los países industrializados, los países en vías de desarrollo también tienen la obligación de contribuir a los esfuerzos por rectificar los efectos adversos del cambio climático. Por más que el problema no proceda de ellos, sus acciones hoy en día afectan igualmente al medio ambiente, y, por lo tanto, a la humanidad en general, por lo que, al igual que los países desarrollados, tienen la responsabilidad de pensar en el futuro de todos. De hecho, conviene destacar que hoy en día algunos de los países en vías de desarrollo ya no pueden presentarse como víctimas inocentes: Brasil, China y la India se están convirtiendo en productores importantes de emisiones.[57] De este modo, ellos y todos deberían participar en la negociación sobre un acuerdo internacional sobre las emisiones de los gases de efecto invernadero. A lo largo de los muchos años de lenta negociación -el mundo lleva desde los años setenta debatiendo la veracidad y necesidad de acción sobre el cambio climático, principalmente por una falta de consenso sobre temas de equidad, responsabilidad, financiación y indemnización- se han buscado maneras de encontrar cupos de emisiones o regímenes de comercio de derechos de emisiones que puedan resultar simultáneamente alcanzables, beneficiosos y efectivos, a imagen del régimen del susodicho EU ETS, cuya existencia demuestra su potencial. Además, fomentar el crecimiento aprovechando fuentes de energía limpia desde los mismos países en vías de desarrollo resultaría ventajoso; lo ideal, por supuesto, sería basar su industria en la energía renovable desde el principio y así evitar tener que reconvertirla en el futuro. Se espera un esfuerzo unido entre todos los países para buscar maneras de hacer que el reemplazo de los combustibles fósiles sea lo más rápido y menos costoso posible.

Aparte de participar en los acuerdos internacionales, los países en vías de desarrollo también necesitan tomar medidas en su propio territorio. Deberían adoptar un enfoque de gestión de riesgos, lo cual consiste en incorporar estrategias para reducir el riesgo resultante del cambio climático dentro de sus estrategias estándares para reducir riesgos y vulnerabilidades, con la meta final de que la reducción general del riesgo dé lugar al desarrollo sostenible y a un descenso de la pobreza. Igualmente, hace falta asegurar la inclusión de estrategias para la reducción del riesgo de los desastres naturales y los extremos climáticos dentro de los planes para el desarrollo sostenible. A lo que todo esto apunta es a potenciar la capacidad de adaptación de las comunidades vulnerables. Resulta importante también buscar la mitigación de problemas actuales mientras simultáneamente se intenta preparar el sistema para futuros impactos. Los Gobiernos deberían difundir información para fomentar la concienciación junto con el conocimiento y entendimiento del tema. Podrían implementar programas para empoderar a la gente y potenciar la capacidad local, para ayudar a que sienta control sobre sus propias vidas. Tiene que haber movimientos desde arriba, organizados por líderes a todos los niveles, para animar a la gente a compartir recursos o tecnología.

Los gobernantes de los países en vías de desarrollo comparten una responsabilidad significativa y compleja con los organismos donantes: buscar el balance difícil entre asegurar la disponibilidad de ayuda humanitaria para momentos de emergencia, pero a la vez tener cuidado de no fomentar la dependencia excesiva de la misma. El objeto es evitar el *dilema samaritano*, que se produce cuando una comunidad deja de invertir en su adaptación, progreso y desarrollo porque da por hecho que tras cada desastre recibirá más ayuda exterior; es una manera en que la ayuda humanitaria puede perjudicar al desarrollo, y una vez que ocurre es un ciclo muy complicado de romper. Es esencial proveer ayuda donde y cuando se necesite, pero es igualmente importante intentar que la gente afronte sus propios problemas, que se adapte, se recupere y que continúe con el desarrollo.

Se requieren todos los esfuerzos anteriormente mencionados, junto con la participación total de la sociedad, para parar los efectos negativos del cambio climático. No obstante, también hay que reconocer la necesidad de un presupuesto para financiarlos, y que, sin las medidas económicas además de la voluntad, no se podrá llegar a ninguna parte. En este punto, el mundo no va excesivamente mal, pero está claro que un compromiso mayor será imprescindible a largo plazo. Actualmente, el capital disponible para producir un futuro más limpio procede de una variedad de fuentes, desde Gobiernos de los países industrializados y en vías del desarrollo, hasta organismos internacionales (como el CMNUCC o el IPCC), asociaciones de ayuda (como ONG) o el sector privado (empresas, multinacionales). A título ilustrativo, el CMNUCC ha establecido tres fondos para las políticas de adaptación, cada uno competente en un ámbito específico: el Fondo especial para el Cambio Climático (FECC), el Fondo de Adaptación, y el Fondo para los Países Menos Adelantados en relación con el cambio climático (FPMA). El FECC se encarga de financiar actividades vinculadas con el cambio climático en las áreas de adaptación, transferencia de tecnología, energía, transporte, industria, agricultura, silvicultura y gestión de residuos. El Fondo de Adaptación es, como muy bien dice su nombre, el encargado de proyectos relacionados con la adaptación al cambio climático. Por último, el FPMA está a cargo de apoyar los esfuerzos de los países en cuestión para elaborar sus programas nacionales de acción para la adaptación al cambio climático (PNAA). Los PNAA son planes reservados exclusivamente para los países más pobres, y sirven para ayudarles a integrar la preparación para los impactos resultantes del cambio climático dentro de sus políticas para el desarrollo; otra iniciativa parecida son los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (PRSP en sus siglas inglesas), auspiciados por los organismos internacionales.[58]

# 3

## Los vínculos entre el cambio climático, la reducción de riesgo de desastres naturales y el desarrollo

Aparte de acciones dirigidas específicamente hacia la mitigación y la adaptación al cambio climático, es muy importante concebir el problema en su contexto global, lo cual implica considerar el fenómeno, sus causas y sus efectos junto con muchos otros factores que les afectan. Asimismo, conviene recordar que, a pesar de lo visibles y llamativos que resultan sus impactos, la cuestión no es tratar los síntomas, sino la causa. Es imprescindible intentar erradicar el asunto desde su raíz, la cual se encuentra en las vulnerabilidades. Ahora bien, para contextualizar la cuestión, hay que considerar el hecho de que esta raíz sea común entre las áreas del cambio climático, los desastres naturales y el desarrollo. Es fundamental reconocer este vínculo innegable entre los tres campos para buscar la coordinación entre ellos, en un esfuerzo por remediar los puntos débiles de la sociedad.

El concepto de las vulnerabilidades -esa raíz que reaparece tantas veces en situaciones que producen víctimas- no es tan sencillo como podría parecer a primera vista. Mucha gente pensará que la pobreza es la causa principal de la vulnerabilidad. Y aunque ciertamente tiene una correlación con la indigencia, en realidad hay muchos determinantes de vulnerabilidades, y sería un error ceñirse a la definición simplificada de que los más pobres son necesariamente los más vulnerables. Hay una plétora de factores influyentes en las vulnerabilidades, dentro de los cuales caben las condiciones sociales, económicas, institucionales, organizativas, psicológicas, tecnológicas, ambientales y gubernamentales de un lugar o población; todos estos elementos se combinan para condicionar cómo (o si) afecta una catástrofe, cuán grave resultan sus efectos y las posibilidades o la rapidez de recuperación. El Cuadro 2 contiene un desglose más específico según algunas de estas categorías.

57 Ver la obra ya citada de HUQ, S., REID, H. y MURRAY, L.A, 2006, http://www.iied.org/pubs/pdf/full/14516IIED.pdf.

58. Ibíd.

También es innegable que, pese a la variedad de los factores de vulnerabilidad, los sitios menos desarrollados suelen ser los peor parados ante los desastres. La coincidencia entre las condiciones económicas de un lugar y sus debilidades no es exacta, pero efectivamente mantienen un vínculo directo. Por este motivo, se espera que los impactos del cambio climático sean más graves en los países en vías de desarrollo. Por lo general, simplemente poseen menos recursos para adaptarse y así menos reservas disponibles para absorber los impactos, y por eso parece apropiada la ayuda de los países más desarrollados en el esfuerzo de prepararles para los efectos del cambio climático.

*f*31

**Ejemplos de factores que influyen en vulnerabilidades**

Fuente: ERIKSEN y NOESS, 2003 (citado en HUQ, REID y MURRAY, 2006).[59]



| Factores Institucionales | Factores Económicos | Factores Ambientales |
|---|---|---|
| • Destrezas informales<br>• Conocimiento local<br>• Formalidad de educación, destrezas y tecnología<br>• Redes informales<br>• Redes formales de seguridad<br>• Solidez de institucione locales | • Mano de obra<br>• Salud<br>• Acceso a recursos naturales<br>• Acceso a recursos naturales comunales, especialmente biodiversidad<br>• Acceso a oportunidades económicas alternativas | • Medio ambiente de alto riesgo<br>• Medio ambiente degradado<br>• Una dependencia alta de sectores sensibles al clima o de recursos naturales<br>• Tierras y recursos comunales |

Debido a la posición clave que ocupan las vulnerabilidades en la lucha para controlar los impactos negativos del cambio climático y los desastres naturales, y para alcanzar el desarrollo sostenible y la consiguiente importancia de remediarlas, también parece evidente la relación inherente entre estos tres campos. Hasta ahora la coordinación entre ellos ha sido mínima, pero está claro que es imprescindible un mayor esfuerzo. Tanto el cambio climático como los desastres naturales incrementan la posibilidad de que una vulnerabilidad se convierta en una catástrofe, y tienen el potencial de arruinar el progreso logrado en el proceso de buscar un mayor nivel de desarrollo. Si pudieran trabajar juntos para coordinar políticas entre todos, la disminución del riesgo de que los impactos de una tormenta arrasen el progreso de una población resultaría ser igualmente una contribución al desarrollo sostenible, mientras que los planificadores de los proyectos de desarrollo necesitan incorporar consideraciones de riesgo para que sus planes resulten sostenibles.

## 3.1 Los desastres naturales y el cambio climático

Existe un vínculo innegable entre el cambio climático y los desastres naturales, y por ello también hace falta relacionar las políticas para solucionar cada problemática. El cambio climático incrementa el riesgo de padecer desastres naturales, del mismo modo que contribuye a

59 ERIKSEN, S. y NOESS, L. O., *Pro-poor climate adaptation: Norwegian development cooperation and climate change adaptation*, Oslo: Norwegian Agency for Development Cooperation, 2003; citado en la obra mencionada de HUQ, REID y MURRAY, 2006.



aumentar las posibilidades de que sean más frecuentes o graves. De hecho, en los últimos años, los extremos meteorológicos se han intensificado como resultado del cambio climático. Por ejemplo, las temporadas de huracanes del Atlántico de 2004 y 2005 resultaron más violentas y costosas que habitualmente; la ola de calor en Europa del verano del 2003 y eventos parecidos se pueden atribuir en parte al cambio climático; al igual que se espera un aumento de las inundaciones en países situados a baja altitud como Bangladesh debido a una intensificación de las temporadas de lluvias y monzones. Es importante destacar que el cambio climático no afecta a todo tipo de desastres naturales (los terremotos, por ejemplo, caen fuera de su influencia), e incluso su relación exacta de correlación o causalidad con ellos no ha sido comprobada. No obstante, se sabe lo suficiente para poder afirmar que existe una relación causa-efecto y que, como consecuencia, las políticas para reducir el riesgo del primero pueden disminuir el riesgo del segundo. Por lo tanto, resulta fundamental que se consideren los efectos posibles del cambio climático al formular las políticas para la reducción del riesgo, dada la naturaleza entrelazada de los desastres naturales y el cambio climático.

Por todo ello, también parece evidente que el cambio climático tiene implicaciones para la acción humanitaria. Hay que entender que el cambio climático acarrea como consecuencia indirecta inherente un incremento de la probabilidad o gravedad posible de las tormentas, y consecuentemente dará lugar a un probable aumento en la demanda de ayuda humanitaria. Los sucesos climatológicos extremos asociados a él alimentan las posibilidades de que un desastre acentúe las vulnerabilidades de una comunidad de manera que hará falta más acción humanitaria para el auxilio, con el consecuente aumento de necesidad para personal y fondos.

A pesar de la plétora de coincidencias existentes entre los campos del cambio climático y los desastres naturales, hasta ahora ha habido relativamente poca coordinación entre las políticas para la reducción del riesgo de desastres, y la adaptación y mitigación del cambio climático. Su investigación se basa, al fin y al cabo, en disciplinas distintas: el cambio climático está fundado en las ciencias naturales, mientras la ayuda humanitaria procede de las ciencias sociales. Además, en su origen casi todas las políticas para su rectificación se centraban en la mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero, lo cual imposibilitaba una relación con políticas para atenuar los impactos de desastres; solo se ha abierto la cuestión para incorporar esta adaptación en años recientes. Complicando el tema aún más, dichas políticas y sus correspondientes fondos se deciden en esferas separadas: los problemas ambientales se debaten en el escenario global, mientras que, excepto en situaciones extremadamente graves como podría ser el tsunami del 2004 en el sur de Asia, la acción humanitaria no llega a ser un esfuerzo global, sino más bien local o regional.

En cualquier caso, una coordinación incipiente ya está en marcha: un ejemplo reciente del intento de animar el conocimiento de los vínculos entre el cambio climático y los desastres ha sido el Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015, establecido tras la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres en Kobe, Japón en 2005.[60] Otras iniciativas innovadoras son la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres de la ONU, la Red de Manejo de Riesgo del Caribe Iniciativa de La Habana del PNUD, y el Grupo de Recursos sobre la Vulnerabilidad y Adaptación.[61] Estas propuestas son significativas porque demuestran una conciencia general sobre la relevancia de coordinar esfuerzos. Lo esencial ahora es comprender que, además de esta relación, se necesita incorporar consideraciones de riesgo y vulnerabilidades dentro de los planes para el desarrollo sostenible, puesto que los desastres naturales, inducidos por el cambio climático o no, tienen el potencial de truncar el progreso logrado en el camino hacia ese desarrollo y la consecuente erradicación de la pobreza.

## 3.2. El desarrollo y el cambio climático

Para que el desarrollo resulte realmente sostenible, es primordial incluir consideraciones para la reducción del riesgo de desastres dentro de las políticas para lograr planes de acción. El objetivo de mejorar la posición de los desfavorecidos se torna imposible de alcanzar a largo

60 Ver IECAH, *La acción humanitaria en 2005: un año de desastres naturales y... mucho más. Informe del Observatorio de la Acción Humanitaria*, Madrid: Instituto de Estudios sobre Conflictos y Ayuda Humanitaria/Médicos Sin Fronteras, 2006.

61 SCHIPPER, L. y PELLING, M., «Disaster risk, climate change and international development: scope for, and challenges to, integration», *Disasters*, vol. 30 (2006), n.º 1, pp. 19-38 (ver pp. 19 y 30).

plazo si persiste la amenaza constante de los contratiempos que pueden resultar de las catástrofes. Por ese motivo es importante que el desarrollo tenga en mente tales adversidades climatológicas para evitar el despilfarro del tiempo, el esfuerzo o el dinero. Deben plantearse políticas coordinadas para la reducción del riesgo de desastres o del cambio climático y para el desarrollo. Las estrategias separadas tienen el riesgo de resultar redundantes e incluso pueden ser contradictorias en el peor de los casos. Se han producido lamentables sucesos en los que políticas elaboradas para un desarrollo sostenible han acabado intensificando las vulnerabilidades hacia la variabilidad climática. Por ejemplo, apostar por la especialización en un cultivo específico como la mejor manera de sacar adelante a una población puede tener como consecuencia un aumento de vulnerabilidad por haber debilitado su capacidad de adaptabilidad. Este caso podría ocurrir si los planificadores no consideraran la posibilidad de los desastres y escogieran un cultivo sensible a extremos meteorológicos, haciendo que la base del desarrollo sea endeble en vez de flexible. Esto crea más problemas en el momento de intentar recuperarse, ya que además de los retos normales de recuperación, se añade el cambio de mentalidad de la gente para empezar un camino totalmente nuevo hacia el desarrollo.

Buscar la diversificación de medios de vida para potenciar la capacidad de adaptación de cada comunidad parece el acercamiento más adecuado, en lugar de políticas que intentan ayudar pero acaban limitando las posibilidades de una población. Lo ideal es la implementación de planes conducentes a la erradicación de vulnerabilidades a largo plazo que también sean capaces de producir resultados adicionales en la vida diaria de la gente a corto plazo -estas son las tácticas en las que todos salen ganando y las que resultan beneficiosas-. A la comunidad le anima ver mejoras rápidas y a los trabajadores del proyecto les ayuda tener algún éxito para mantener el apoyo e interés tanto de los beneficiarios como de los patrocinadores. Esto también tiene implicaciones para la acción humanitaria, ya que si los planes para el desarrollo llegan a ser verdaderamente sostenibles, llevarán necesariamente a una eliminación de pobreza, lo cual disminuiría la demanda de ayuda. Por todo ello, es muy importante que se incorporen las consideraciones para la reducción de riesgo de desastres dentro del diálogo dominante sobre el desarrollo.

Hasta ahora las esferas del cambio climático y el desarrollo han progresado de una manera sustancialmente inconexa. Ha existido poca coordinación entre los dos, en parte por algunos motivos similares a los que han inhibido las conexiones entre el cambio climático y la acción humanitaria: una vez más, se ve que el cambio climático tiene su origen en las ciencias naturales, mientras el desarrollo se trata desde las sociales, así que de por sí las comunidades de investigadores y responsables de políticas no interactuaban desde un principio. Además, el modo en que el cambio climático tradicionalmente se había limitado a fomentar la mitigación por la vía de la reducción de emisiones no ayudó a que lo incorporasen en el desarrollo dentro de un marco de adaptación; esto, incluso, tenía repercusiones sobre la urgencia (o no) con la que la comunidad internacional veía cada problema. El desarrollo típicamente está visto como algo urgente y tangible -los Objetivos de Desarrollo del Milenio, por ejemplo, estaban originalmente proyectados para ser completados al cabo de quince años desde su inicio- mientras que los simuladores del cambio climático suelen trabajar en franjas de cientos de años. No obstante, el vínculo entre el cambio climático y los desastres naturales ha ayudado a que se conciban mejor los efectos del cambio climático como algo más presente: es más fácil aceptar que hay que tomar medidas para fortalecer a una población ante la amenaza inmediata de temporales que ante la pérdida gradual de la capa de ozono. En términos generales, se puede decir que la situación mejora paulatinamente, pero todavía se requiere coordinación entre las políticas para el desarrollo, el cambio climático y la reducción del riesgo de desastres naturales. Es esencial reconocer su relación inherente para hacer más eficientes los esfuerzos por reducir las vulnerabilidades y la pobreza, y lograr así un desarrollo verdaderamente sostenible.



## Conclusiones

Es fundamental comprender la gravedad y seriedad del cambio climático; asimismo, es vital conocer sus causas, efectos potenciales y las maneras de reducir ambos fenómenos. Es una cuestión que ineluctablemente pide acción, tanto de mitigación como de adaptación. En primer lugar, la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero es ineludible. Esto debería desarrollarse en un marco internacional, pero incluso a falta de eso, son deseables y necesarias iniciativas locales. Es importante frenar la desaparición de la capa de ozono, y, aunque lo mejor sería pactar un acuerdo vinculante para todos, cualesquiera esfuerzos individualizados para eliminar la dependencia de los combustibles fósiles pueden resultar beneficiosos y hasta dar lugar a movimientos más generales gracias a su inercia.

También resulta necesario un enfoque en la mitigación de los efectos actuales -ejemplos de eso serían medidas como la mejora de infraestructuras para fortalecerlas frente a un posible desastre natural, o el suministro de ayuda humanitaria a los necesitados-. Igualmente imprescindible es la adaptación para el futuro. Hay que buscar maneras para reducir los efectos de futuros impactos en el sistema, y el método más efectivo de alcanzar esto es la identificación y reducción de las vulnerabilidades. Como parte de esto, es necesario además que todos los implicados, ya sean dirigentes, colaboradores o víctimas, se den cuenta de los vínculos presentes entre el cambio climático, los desastres naturales y el desarrollo. Es preciso incorporar consideraciones tanto del cambio climático como de desastres en las políticas de reducción de riesgo y vulnerabilidades, e incluir todo ello dentro del diálogo para el desarrollo sostenible. Solo así, en un esfuerzo integrado, se va a lograr una erradicación verdadera de vulnerabilidades que puede dar lugar a un descenso de pobreza y un desarrollo auténticamente sostenible. Por último, pero no menos importante, se debe fomentar la conciencia pública. Es fundamental sensibilizar a la gente sobre el tema. El público tiene que saber lo que está pasando, cómo, y por qué, para que pueda actuar acción en sus propias vidas y apoyar las políticas propuestas y sufragadas por sus gobiernos, o demandarlas si no existieran.

5

## Bibliografía


DFID (U.K. Department for International Development), *Climate change and poverty*, Londres: DFID, 2004.

WORLD ECONOMIC FORUM, «Global risks 2007», *Global Risk Network 2007*, Colonia-Ginebra, http://www.weforum.org/pdf/CSI/Long_Global_Risk_Report_2007.pdf.

IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change), *Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

LEARY, N. *et al*., *A plan of action to support climate change adaptation through scientific capacity, knowledge and research*, AIACC Working Paper No. 23, Assesments of Impacts and Adaptations to Climate Change, Washington, 2006.

LOMBORG, B., *Climate hysteria*, Frederiksberg: Copenhagen Consensus Center, 2006.

*Inconvenient truths for Al Gore*, Frederiksberg: Copenhagen Consensus Center, 2006.

STERN, N., *The Stern review: the economics of climate change*, London: HM Treasury, 2006.

VAN AALST, M., *Managing climate risk: integrating adaptation into World Bank Group operations*, Washington: World Bank, Global Environment Facility Program, 2006.

VAN AALST, M.K., «The impacts of climate change on the risk of natural disasters», *Disasters*, vol. 30 (2006), n.º 1, pp. 5-18.

VAN SLUIS, E. y VAN AALST, M., «Climate change and disaster risk in urban environments», *Humanitarian Exchange*, vol. 35 (2006), n.º 4, pp. 20-23.

.Capítulo 8.

# La subordinación de la acción humanitaria a otros intereses la está debilitando donde más se necesita*

*

Artículo elaborado por
**Thierry Vanvert,** miembro
de la Unidad de Asuntos Humanitarios
de Médicos Sin Fronteras España.

## 1
### Introducción

Corren buenos tiempos para la acción humanitaria, o así lo parece: hoy en día hay más organizaciones civiles que nacen bajo este lema; más fondos disponibles y declaraciones de buenas intenciones por parte de los gobiernos; más interés y apoyo por parte de una sociedad que destina a tal fin una parte creciente de su riqueza; más cobertura mediática de las crisis humanas en todo el mundo, así como una mayor atención a los miles de individuos dedicados a socorrer a las víctimas... Sin embargo, visto por dentro y desde los contextos de crisis donde trabajamos, el balance no es tan halagüeño.

Desde hace más de una década, es bien cierto que se observa un aumento de la asistencia prestada y que el nivel de profesionalidad es más alto que nunca, pero no es menos cierto que estamos asistiendo a dos procesos concomitantes que están debilitando el cometido original de preservar algo de humanidad en medio de la guerra:

Por un lado, el humanitarismo sufre un proceso de politización por parte de los Estados, que es el resultado de su incapacidad para resolver de manera negociada y concertada los problemas políticos (tal como está previsto en la Carta Magna de las Naciones Unidas (ONU) y en las convenciones internacionales). La acción humanitaria se ha convertido de este modo en una cortina de humo tras la cual se amparan los Gobiernos, con el fin de enmascarar su falta de interés e implicación en la suerte de millones de personas que sufren las consecuencias de graves crisis. Lo hacen de dos modos: o bien sustituyen la imprescindible resolución política de dichas crisis por el suministro de ayuda aislada, o bien esconden la parte más belicosa e imperialista de sus políticas exteriores tras motivos que no dudan en llamar «humanitarios». Se multiplican entonces políticas (institucionales, nacionales e internacionales, civiles y militares) que, de una u otra forma, encuadran a la ahora famosa acción humanitaria dentro de objetivos y planteamientos que están totalmente alejados de su propósito inicial (como el despliegue de fuerzas armadas internacionales, la promoción de la democracia y de los derechos humanos, la cooperación al desarrollo, la construcción de la paz y la gobernabilidad, etc.), pero que confieren a estas políticas un toque novedoso y una aparente «coherencia».

Por otro lado, en todo el mundo se están cuestionando y debilitando las normativas que obligan a los Estados a respetar y proteger la dignidad del ser humano, tanto limitando el ejercicio de la fuerza, como actuando nacional e internacionalmente para evitar el abuso y el maltrato. Cada vez se da menos importancia al cumplimiento de algunas normas que deberían ser básicas dentro de cualquier conflicto (como la obligación de respetar a los civiles que no participan en las hostilidades, el deber de dispensar un trato humano a los heridos y a los prisioneros, la necesidad de dar asilo a las personas que huyen, o la responsabilidad de impedir que se cometan genocidios, crímenes de guerra o crímenes de lesa humanidad). Es todo el edificio legal del Derecho Internacional Humanitario (DIH) el que se ve poco a poco socavado y deslegitimado por las prácticas unilaterales de algunos Gobiernos que defienden sus actuaciones a través de la retórica (ya que las guerras que llevan a cabo, son en su opinión «guerras justas»). Bajo los auspicios de unos pocos países (principalmente los del G-8) y de grandes organizaciones regionales como la Unión Europea (UE) o la OTAN, se están redefiniendo viejos consensos y mecanismos que inicialmente fueron pensados para poner coto al Estado todopoderoso y proteger al individuo. En este proceso, la acción humanitaria de carácter civil y privado -tal como se prevé en las Convenciones de Ginebra- ve crecer su vulnerabilidad al mismo ritmo que su notoriedad, y sufre, cada vez más, obstrucciones y amenazas directas.

En realidad, la acción humanitaria nada a contracorriente y está siendo maltratada por poner siempre a los que sufren por delante de la razones políticas (concepto fundamental de humanidad, según el cual todas las personas, sean quienes sean, merecen un trato humano en todas las circunstancias). Y se enfrenta por tanto al dilema esencial -existencial, dicen algunos- de saber cómo seguir operando en ciertos países donde los objetivos políticos de las partes en conflicto (locales o externas) proyectan la imagen de que la acción humanitaria es un mero medio de su estrategia y no un fin en sí mismo... o cuando estas partes dejan de respetar como un valor universal el derecho de todo individuo a ser asistido y atendido.

## 2
### Subordinación de la acción humanitaria a otros objetivos

A lo largo de los años, Médicos Sin Fronteras (MSF) ha venido denunciando el riesgo de la politización y de la militarización del sistema de ayuda que se pone de manifiesto en la «agenda de coherencia» y en las misiones integradas de la ONU (particularmente en situaciones de conflic-

to). Ya tras la crisis de Kosovo, el entonces presidente internacional de MSF, James Orbinski, dijo cosas como estas: «Hoy en día [...] el acceso a las víctimas es negado, la ayuda es utilizada como arma de guerra [...]. Estamos viendo cómo la comunidad internacional está militarizando la ayuda humanitaria [...] . La acción humanitaria existe solamente para preservar la vida, no para eliminarla [...]. Hay límites para el humanitarismo: ningún médico puede impedir un genocidio [...], así como los humanitarios no pueden hacer la guerra o hacer la paz. Estas son responsabilidades políticas, no mandatos humanitarios».[62] Desde entonces, pese a los muchos esfuerzos para llamar la atención sobre los riesgos de esta tendencia a través del diálogo directo con ejércitos, Gobiernos e instituciones como la Comisión Europea o la ONU, se ha constatado que en las nuevas políticas o reformas institucionales presentadas en 2006, la acción humanitaria sigue enmarcada dentro de otros objetivos mucho más amplios.

Tal es el caso del proceso de reforma del sistema de ayuda de la ONU, que contempla mejorar su capacidad de respuesta humanitaria, mediante una mejor financiación y coordinación de la multitud de actores y agencias ligados a la organización (algo que nadie va a criticar si esto se traduce en más eficacia, transparencia y rendición de cuentas de sus agencias a la hora de dar asistencia en tiempos de crisis). No obstante, cabe recordar que esta reforma se inscribe dentro de un proceso más amplio y ambicioso de reforma de la ONU que, desde el *Informe Brahimi,*[63] busca la «coherencia» e «integración» de sus múltiples componentes cuando intervienen en emergencias complejas y operaciones de mantenimiento paz. En dichos contextos, la parte humanitaria de la ONU está directamente bajo el mando de las partes política y militar de la misma, subordinando explícitamente la acción humanitaria al «logro de objetivos comunes» (es decir, los de la misión político-militar encomendada por el Consejo de Seguridad). Así pues, cuesta imaginar cómo dicho proceso va a defender mejor un espacio humanitario independiente, neutral e imparcial, no solo para las agencias de la ONU, sino también para todas las organizaciones que se están incorporando al nuevo sistema de coordinación de la ayuda.

Algo semejante se observa en el último borrador de la Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española que ha propuesto el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, pues mientras se reafirma la importancia de los principios humanitarios, se sigue subordinando la acción humanitaria a otros objetivos a medio o largo plazo, tales como la paz y la estabilidad, la democracia y el desarrollo, los derechos humanos y la buena gobernabilidad... que, por legítimos y loables que sean, difieren de la inmediatez y de los objetivos del mandato humanitario. La mencionada estrategia tampoco es muy explícita en cuanto al papel que debe jugar el ejército, sabiendo que la Ley de Defensa española contempla que «las Fuerzas Armadas contribuyen militarmente a la seguridad y defensa de España y sus aliados, en el marco de las organizaciones internacionales de las que España forma parte, así como al mantenimiento de la paz, la estabilidad y la ayuda humanitaria»[64]. Como subraya un analista del militarismo español, «realizar "acción humanitaria" y hacerlo por "interés nacional" no casan bien con el principio de imparcialidad en el que se fundamenta la primera. Entes de naturaleza diferente (humanitarios y militares o políticos) apelan al humanitarismo para legitimar intervenciones de motivación distinta: de alguna manera, todas las intervenciones militares españolas realizadas entre 1999 y 2006 han sido justificadas, parcial o totalmente, a partir de argumentos "humanitarios"».[65]

Y, finalmente, nos encontramos con las numerosas ONG y agencias de la ONU que pertenecen a este vasto sistema de ayuda y de cooperación internacional y que se dedican a actividades distintas, mezclando intereses y objetivos muy diversos (de los cuales muy pocos se pueden calificar de estrictamente humanitarios, en el sentido de aliviar el sufrimiento de los que atraviesan situaciones de crisis). En lugares donde se está contemplando el (re)construir un Estado (como Iraq, Afganistán, la República Democrática del Congo o RDC, o los Territorios Palestinos Ocupados), «agencias de la ONU y numerosas ONG están animadas por una ética última muy preocupada por fomentar el futuro y no solo aliviar el presente», observa Hugo Slim, del

62
Extracto del discurso pronunciado por James Orbinski, tras recibir en 1999 el premio Nobel de la Paz para MSF.

63
*Brahimi Report on UN Peace Operations* A/55/305 – S/2000/809 (agosto de 2000).

64
Ley Orgánica 5/2005 de Defensa Nacional, *Boletín Oficial del Estado*, n.º 276, 18 de noviembre de 2005.

65
POZO, A., «Los ejércitos "humanitarios", las operaciones españolas en el exterior 1999-2005», en OLIVERES, A., ORTEGA, P. *et al, El militarismo en España*, Barcelona: Icaria Antrazyt, abril de 2007.



Centro para el Diálogo Humanitario.[66] Son las propias agencias y organizaciones quienes contribuyen a generar esta confusión sobre las intenciones reales de los que llevan asistencia a los escenarios de crisis, en donde las poblaciones afectadas necesitan que se desarrolle una acción estrictamente humanitaria. Solo falta que se añadan -como ocurre con más frecuencia- unas cuantas empresas privadas con ánimo de lucro y unas fuerzas «de paz» con los brazos cargados de ayuda, para que la desconfianza sea total en cuanto a lo que motiva el humanitarismo y para que las partes beligerantes no permitan a los trabajadores humanitarios acceder a los que necesitan de su asistencia urgentemente.

## 3

### Obstrucciones y agresiones a la acción humanitaria en el terreno

El primer acto humanitario, antes de atender a quien sea, es un acto de negociación: ir a una zona afectada por un conflicto armado para acceder a los que necesitan asistencia y protección, requiere que las partes beligerantes y los representantes civiles acepten dicha asistencia y dejen operar a las organizaciones libremente y de forma segura. De aquí la importancia de los principios humanitarios y de cómo son percibidos sobre el terreno: más allá de una declaración que podría hacer cualquiera, las partes en conflicto tienen que percibir que no se está tomando partido, que se asiste a las personas en base a las necesidades y sin discriminar a nadie, que no se obedece a otro mandato que este, y que no hay otro interés o agenda ocultos más que el de asistir a los enfermos y heridos (algo muy sencillo y que es la misma esencia de la acción humanitaria). Si no se logra negociar un acceso directo y seguro, no hay asistencia para los que la necesitan. Y estas son las condiciones mínimas que establecen los principios humanitarios (acordados hace más de un siglo por los Estados firmantes) para permitir que organizaciones civiles y privadas cruzaran las líneas de frente, sin temor a que interfirieran en sus objetivos estratégicos. Considerando la amplia experiencia en materia de guerra de estos Estados firmantes, no hay duda de que estos principios son mínimos imprescindibles, pues, aunque no a todos les gustaba la idea de dejar que se asistiera al enemigo, se comprometieron a respetar el libre acceso y la seguridad de las organizaciones humanitarias en base a que, si todos cumplían, todos salían beneficiados. Este compromiso (multilateral por esencia y de ámbito universal en derecho y costumbre) está siendo reiteradamente vulnerado, ya sea por la denegación de acceso por parte gobiernos o, lo que es más preocupante, por los ataques directos que han sufrido últimamente los humanitarios.

Por supuesto, operar en zona de guerra o de extrema violencia acarrea riesgos que las organizaciones humanitarias han ido midiendo y gestionando a lo largo de su historia. Y aunque el mayor riesgo siempre ha sido –y sigue siendo– el de «estar en el lugar equivocado en el momento equivocado», existen elementos circunstanciales en distintos países o épocas que refuerzan las amenazas directas o indirectas a los humanitarios. Las tendencias antes descritas contribuyen en su conjunto a estas amenazas, al igual que la radicalización ideológica de los «defensores del bien» que encabeza Estados Unidos. Desde 2001 todo esto se traduce en una mayor tolerancia del uso de la fuerza (tanto por parte de Estados como de organizaciones no estatales) y se suelen legitimar abusos y ataques contra civiles, prisioneros, periodistas, sanitarios y humanitarios en nombre de una «causa superior». De hecho, el informe más extenso sobre las tendencias de seguridad en el campo humanitario, publicado en septiembre de 2006,[67] apunta que la cifra total anual de asesinatos, secuestros y ataques a trabajadores de este sector se ha doblado entre 1997 y 2005, sufriendo un deterioro notable en los últimos años. Aun teniendo en cuenta el aumento del personal humanitario durante este periodo, y a pesar del refuerzo de las medidas de seguridad, hay un deterioro en términos relativos en las zonas consideradas como más peligrosas (Afganistán, Chechenia, Cáucaso norte, Darfur, RDC, Iraq o Somalia). Para reducir el riesgo específico del personal expatriado en muchos de estos contextos, se han transferido más responsabilidades -y mayor nivel de exposición- a miembros del personal nacional u organizaciones locales que ahora pagan el precio de los incidentes sufridos por las organizaciones humanitarias en contextos conflictivos.

Una tendencia notable también es el aumento en más del 200% de los ataques a trabajadores humanitarios por motivos políticos (no económicos o fortuitos). Estos han tenido lugar de manera muy particular en los contextos donde existen

66
SLIM, H., *With or Against*, Centre for Humanitarian Dialogue, julio de 2004.

67
STODDARD, A., HARMER, A. y HAVER, K. *Providing aid in insecure environments: trends in policy and operations, HPG Report 23*, ODI, septiembre de 2006.

intervenciones militares internacionales; lugares donde, según los autores del mencionado informe, «el asesinato político es cada vez más la táctica elegida».[68]

Otro estudio reciente sobre la mortalidad y morbilidad de los trabajadores humanitarios[69] entre 2002 y 2005 confirma esta tendencia: durante dicho periodo, la mayoría de las muertes tanto de personal expatriado como nacional en contextos humanitarios «clásicos» (Afganistán, Iraq, Darfur, Asia del sur) están relacionadas con violencia intencionada (mayoritariamente sin motivo aparente de robo), y es también la mayor causa de hospitalización y de evacuación médica del personal nacional en estos contextos. Estas cifras reflejan el riesgo al que se exponen los trabajadores humanitarios al llevar a cabo su misión, pero hablan también de una falta de aceptación de la ayuda externa por parte de las poblaciones o de las partes en conflicto, más allá de eventuales accidentes o actividades criminales. De nuevo se confirma el hecho de que es el personal nacional quien se lleva la peor parte, muy particularmente en las zonas de alto riesgo para el personal internacional, donde la percepción de neutralidad e independencia está rota y en las que su exposición al peligro crece proporcionalmente al aumento de responsabilidades que le son delegadas.

En este sentido, 2006 fue un año duro para los humanitarios, con el terrible asesinato colectivo de 17 trabajadores de Acción Contra el Hambre (ACF) en Sri Lanka, el aumento sin precedentes de los ataques a humanitarios en Darfur, y las numerosos bajas en Iraq y Afganistán. Según fuentes bien informadas,[70] un total de 83 trabajadores humanitarios fueron asesinados, 78 resultaron heridos y 52 fueron secuestrados el pasado año. El 40% de estos incidentes se produjo solo en la región sudanesa de Darfur.



## 4 Ejemplos en contextos de intervención de MSF

La interrelación de estas dos tendencias (subordinación de la ayuda a otros objetivos y obstrucciones y agresiones a los humanitarios) configuran contextos en los que las organizaciones, pese a las dificultades y adaptándose como pueden, siguen intentando aliviar el sufrimiento de las personas que sufren las consecuencias de las crisis políticas que atraviesan sus países o regiones.

### 4.1 Somalia

En poco tiempo pasó de ser una crisis olvidada a recibir una renovada atención internacional, no tanto por la situación crítica de la población ante las hambrunas o las epidemias que la azotan recurrentemente, sino por convertirse en un nuevo frente de la «guerra contra el terror». En pocas semanas, no solo se produjeron más desplazamientos forzados y crímenes de guerra, sino que también se hizo aún más difícil el trabajo de los pocos humanitarios presentes en el país. Como caso emblemático de las tendencias hasta aquí descritas, hemos querido dedicarle todo un artículo en este mismo informe para poder profundizar en la complejidad del contexto somalí (ver «Somalia. Víctimas y verdugos»).

### 4.2 Israel y los Territorios Palestinos Ocupados

En respuesta a la elección democrática de Hamas en abril de 2006 para formar el nuevo Gobierno palestino, y sumándose al impago de los ingresos aduaneros por parte del Gobierno de Israel, la Unión Europea suspendió el suministro de fondos humanitarios a la Autoridad Nacional Palestina, lo que provocó una crisis financiera en los servicios sociales y sanitarios de los territorios ocupados. Poco después, Bruselas anunció su decisión de canalizar dichos fondos a través de agencias de la ONU y de ONG, con lo cual forzó a las organizaciones, mediante la adopción de dicha resolución, a perder su neutralidad. El deterioro de las condiciones de vida de los civiles, atrapados por partida doble por el bloqueo político y por el aumento de la violencia de las facciones palestinas y el ejército israelí, marcó un contexto de intervención precario y peligroso, con un claro aumento de las necesidades de atención médica y psicológica.

### 4.3 Darfur (Sudán)

El acuerdo de paz de mayo de 2006 (fuertemente impulsado por promesas y presiones internacionales sobre ciertos actores firmantes, mientras continuaban los combates y la violencia contra los civiles), marcó un giro a peor tanto para la población de Darfur como para el importante dispositivo de ayuda desplegado en la zona. Escisiones seguidas de ataques entre firmantes y no firmantes del acuerdo; asaltos armados en las carreteras; desplazamientos forzosos; denuncias del Gobierno sudanés de que las organizaciones presentes en Darfur deformaban la situación o escondían otros objetivos «imperialistas»; amenazas de sanciones y de una intervención militar «humanitaria» por parte de Gobiernos occidentales... En pocas semanas, no solo se reavivó el conflicto -con decenas de miles de personas nuevamente desplazadas-, sino que se redujo drásticamente la capacidad asistencial de las organizaciones, más allá de los núcleos densamente poblados. En 2006, Darfur pasó a convertirse en la región más peligrosa del mundo para los humanitarios y concentró el 40% de todos los incidentes graves. Solo en los últimos 7 meses del año, 13 trabajadores cayeron asesinados. A ello se añadieron decenas de graves agresiones deliberadas, centenas de robos y emboscadas y numerosas trabas administrativas por parte del Gobierno sudanés con el fin de entorpecer el trabajo humanitario. De hecho, mientras se iniciaba una campaña internacional acusando al Gobierno del deterioro de la situación y del aumento de la violencia, y haciendo presión a favor de un despliegue militar en todo el territorio de Darfur, el acceso a la región quedó drásticamente reducido por la inseguridad reinante, lo cual afectó a la cantidad y la calidad de la ayuda suministrada a la población civil en su conjunto. De nuevo, el fracaso de los Estados más influyentes para encontrar una solución negociada entre las partes en conflicto o para que estas cumplieran las garantías previstas por las convenciones internacionales en tiempo de guerra quedaba magistralmente oculto tras la cortina de humo del humanitarismo.

### 4.4 Sri Lanka

Tras el reinicio del conflicto armado, la violencia tanto de las tropas del Gobierno como de los rebeldes tamiles se cebó brutalmente con los civiles en 2006, con un resultado de más de 200.000 desplazados y 3.000 víctimas en solo seis meses. Los ataques contra los humanitarios se cobraron un total de 20 muertos, incluyendo a 17 trabajadores de ACF (la delegación francesa de Acción Contra el Hambre) ejecutados a sangre fría. De hecho, hubo un ambiente de clara hostilidad hacia la acción humanitaria, pues durante meses, las agencias de ayuda se enfrentaron a constantes trabas administrativas para que se autorizara su intervención en zonas de conflicto. A pesar de la situación de emergencia existente debido al gran número de desplazados y a la enorme falta de recursos humanos, médicos y materiales que había en muchas de las estructuras sanitarias de las áreas afectadas, el Gobierno se empeñó en obstruir constantemente el trabajo de los actores humanitarios. En este país sin gran interés geopolítico, pese a la absoluta falta de respeto por el ser humano, a la causa humanitaria no le salieron tantos defensores internacionales.

### 4.5 Líbano

Cuando se inició la intervención militar israelí de julio de 2006 contra los combatientes de Hezbollah, cientos de miles de personas quedaron atrapadas y expuestas a bombardeos y combates en áreas urbanas del Líbano. Los equipos de ayuda, que portaban medicamentos y materiales de primera necesidad para apoyar a los servicios nacionales y asistir directamente a las poblaciones bajo el fuego, se encontraron con todo tipo de impedimentos. Tanto el bloqueo aéreo y marítimo aplicado por el ejército israelí como la destrucción de los principales puentes y carreteras que permitían llevar la asistencia necesaria constituyeron obstrucciones claras a la acción humanitaria, sin que hubiera mucha movilización política para que las convenciones internacionales fueran respetadas. De hecho, y ante las vulneraciones del DIH por ambas partes del conflicto, pocas organizaciones se arriesgaron a operar directamente en las zonas de conflicto por temor a que su seguridad no estuviera garantizada. Emblema de nuestros tiempos, estas semanas de enfrentamientos fueron prontamente consideradas como una «guerra justa» por los que apoyaban a cada bando, permitiéndoles olvidar que «no todo vale» en materia de guerra.

### 4.6 Iraq

Inmersa en una espiral de violencia alimentada por la ocupación internacional, la lucha de poder entre comunidades y los radicalismos religiosos, la situación del pueblo iraquí es un muestra clara del fracaso político en materia de gestión de crisis. Con millones de refugiados en otros países, cientos de miles desplazados internos y miles de muertos al año, Iraq podría rivalizar con Darfur por el título de crisis humana más importante del año. No es de extrañar que muy pocas organizaciones humanitarias se atrevan a trabajar en el terreno y que casi nadie llegue a donde realmente se necesita; las organizaciones que lo intentan, operan sin apenas personal internacional y de manera furtiva. Paradigma de la confusión, la acción humanitaria en Iraq se ha convertido en

---

68 Ídem.

69 ROWLEY, E., *Mortality & morbidity of humanitarian workers: final report*, John Hopkins Bloomberg School of Public Health, marzo de 2005.

70 Stoddard, A., «2006: a violent year for aid workers», Reuters, 28 de diciembre de 2006.

«blanco legítimo» de algunos grupos armados, al percibirla, directa o indirectamente, como parte de la intervención de la coalición político-militar liderada por los EE. UU. No quedan, pues, muchas alternativas para los que se dedican a la acción humanitaria (y solo a eso) en Iraq: o bien eligen la clandestinidad para evitar que se les confunda con las fuerzas ocupantes, o bien operan bajo protección armada de las mismas fuerzas ocupantes o de los proliferantes contratistas privados en limitadas zonas «aseguradas», o, como última opción, desarrollan costosas y complejas operaciones desde los países fronterizos (opción de MSF, pese a tener claras limitaciones a la hora de cubrir las necesidades reales). Mediante el suministro de medicamentos y material, la evacuación médica de casos quirúrgicos graves a países vecinos o la formación de personal de salud en el exterior, MSF intenta paliar el sufrimiento de la población iraquí atrapada en el conflicto. La opción de tratar de dar una respuesta adecuada a quienes han optado por cruzar las fronteras tampoco es simple. La acogida de estos refugiados se está convirtiendo en un problema interno para las autoridades de los países vecinos y, debido a ello, están obstaculizando la libre actuación de los humanitarios.

## 5

### Principios humanitarios y obligaciones de los gobiernos

Hoy por hoy, no hay ninguna razón para ser optimistas respecto al futuro de la acción humanitaria tal como entendemos que se necesita; es decir, realmente independiente, neutral e imparcial y cuya finalidad principal sea la de humanizar las situaciones críticas que atraviesan las personas afectadas por guerras y catástrofes. Más allá de las dificultades y, a veces, accidentes que sufrimos, lo más preocupante son esas poblaciones que se encuentran al otro lado de una línea política invisible que las deja inaccesibles y, en cierto sentido, consideradas como «prescindibles». Una parte de humanidad perdida, un peaje más de esta época cuyos procesos políticos exigen que todos nos declaremos *friend or foe* (amigos o enemigos), en la que el papel de organizaciones que son neutrales por definición y que usan medios pacíficos se convierte en un ejercicio harto complicado, cuando no imposible. En una entrevista reciente, sir Mark Malloch-Brown, antiguo secretario general adjunto de la ONU y buen conocedor del tema, afirma: «la cruda verdad es que la política está haciendo más y más difícil atender las necesidades de las víctimas, porque se les presta asistencia y se da testimonio de su sufrimiento, pero, al mismo tiempo, es la mano que les hace daño. [...] He visto volverse cada vez más peligroso el trabajo que hacía, porque se percibe al servicio de los intereses occidentales en lugar de servir a los valores universales». Hablando de Iraq, donde el fracaso es m*s visible si cabe, Malloch-Brown terminó llamando a la necesaria restauración de la neutralidad de la acción humanitaria, para que esta pueda «ser desvinculada del proceso político y de seguridad liderado por EE. UU.... y estar ahí por derecho propio».[71]

En MSF seguimos creyendo que los millones de personas afectadas por las crisis más graves del momento no necesitan de más «procesos integrados» o más «coherencia», sino una acción humanitaria realmente independiente, neutral e imparcial, que sea respetada y pueda llegar hasta ellas para aliviar su sufrimiento inmediato.

Exigimos que los que tienen responsabilidades políticas -grupos armados y ejércitos, gobiernos y organizaciones intergubernamentales- cumplan con sus obligaciones, tanto para prevenir y solucionar estas crisis como para dar protección y «no hacer daño». Seguiremos buscando la manera de intervenir y atender en todos aquellos contextos donde más se nos necesita, preservando nuestra independencia, afirmando nuestra neutralidad y obrando para que se nos perciba tal como somos: orientados a las personas, con un objetivo limitado en el tiempo y distinto de la gran mezcolanza de todas las (muy) buenas y (acaso) malas intenciones del mundo. Como apunta Hugo Slim, «militarismo y humanitarismo han representado las dos caras de la misma moneda: la incapacidad humana de gestionar pacíficamente los conflictos». Y así lo creemos nosotros, al igual que tenemos la ilusión de que todo se pueda poner bajo un gran y único objetivo para el advenimiento de un mundo feliz. Y en eso, tanto humanitarios como gobiernos tenemos un papel (cada uno el suyo, pero distinguiendo nuestras capacidades de sus obligaciones), tal y como exigen las necesidades de las poblaciones que siguen sufriendo las consecuencias de las crisis y los conflictos en todo el mundo.

---

71 PENKETH, A., «UN no longer seen as neutral, says former chief», *The Independent*, 25 de junio de 2007.



## .Capítulo 9.

# Somalia. Víctimas y verdugos*

* Artículo elaborado por **Carlos Ugarte,** responsable de Relaciones Externas de Médicos Sin Fronteras España.

Somalia es un caso paradigmático dentro de los numerosos conflictos olvidados que asolan África, pues aquí ni se hace ni se deja hacer. Unas veces los intereses regionales (con Etiopía como máximo exponente) y otras los intereses de ámbito global (con Estados Unidos moviendo permanentemente los hilos del conflicto), impiden a la población somalí salir de una espiral a la que se vio abocada hace ya más de 16 años.

Administrativamente, la república somalí surge en el año 1960 de la unión de la antigua Somalia colonial inglesa y la italiana. Trascurridos apenas nueve años desde su independencia, el país sufre un golpe de Estado que instaura en el poder al dictador Mohamed Siad Barré, que acabó gobernando el país según los intereses de su propio clan y los dictados de las potencias extranjeras. Durante ese periodo, Somalia fue víctima de la guerra fría por su situación estratégica en el paso del mar Rojo, y el dictador se convirtió en un títere de los intereses de la Unión Soviética primero y de Estados Unidos después (en su particular escenificación del conflicto en el Cuerno de África).

La compleja composición de un país basado en clanes planteó también grandes problemas desde el inicio para el desarrollo de una forma efectiva de gobierno civil. En consecuencia, no ha habido nunca un Estado redistribuidor en Somalia, ni el país ha tenido prácticamente tiempo o posibilidad a lo largo de su corta y atribulada historia de desarrollar una conciencia nacional.

No es por tanto exagerado decir que el Estado no fue más que una macroestructura impuesta a la sociedad, mantenida a sangre y fuego durante 20 años por una férrea dictadura y el apoyo militar de potencias extranjeras. La derrota de las tropas somalíes en la guerra del Ogadén (1977) y la posterior intensificación de la represión contra las poblaciones de clanes rivales, marcan la decadencia de un régimen y el germen de una sangrienta guerra civil que se inicia en 1989. A finales de enero de 1991, Siad Barré huye derrotado de Mogadiscio, dejando tras de sí un país arruinado y una sociedad dividida, fuertemente marcada por sus tradicionales diferencias entre clanes, familias y subfamilias, que inmediatamente reanudan una guerra de todos contra todos para ocupar el vacío de poder.

Tras año y medio de combates -muy particularmente en la capital del país, en la que se habían refugiado cientos de miles de desplazados internos desde el inicio de la guerra-, se libró, entre noviembre de 1991 y marzo de 1992, la batalla de Mogadiscio; una batalla que provocó nuevamente la huida en masa de la población. La guerra, los desplazamientos forzados de población y una feroz sequía se aliaron para provocar una catástrofe humana de enormes proporciones.

La intermitente respuesta de la comunidad internacional con relación a esta crisis ha ido pasando por distintas fases. Todas ellas se han demostrado ineficaces, cuando no abiertamente contrarias a las iniciativas tomadas en el propio país para intentar ponerle fin.

En todo este tiempo de conflicto, la intervención de la comunidad internacional pasó del olvido inicial a un intervencionismo presidido exclusivamente por la lógica militar. Si por algo se caracterizaron las operaciones de las Naciones Unidas que tuvieron lugar entre los años 1992 y 1995 (ONUSOM I y II), intercaladas con la operación Devolver la Esperanza (diciembre de 1992) bajo mando estadounidense de la UNITAF, fue por carecer de una estrategia de diálogo y negociación con las partes beligerantes. Esto las condenó, como es sabido, al fracaso.

Se puede decir que con la crisis somalí hubo un antes y un después en lo que a la actitud de la comunidad internacional se refiere. Por una parte, tras año y medio de conflicto en el olvido -periodo en el que más de 500.000 refugiados se vieron obligados a huir a los países vecinos de Kenia, Etiopía y Yemen, y en el que centenares de miles de personas murieron de hambre ante la indiferencia del mundo-, el drama somalí finalmente es descubierto por las cámaras de televisión en julio de 1992, desatando entonces un enorme revuelo y sentando el precedente de lo que más adelante se conocería como «conflictos mediáticos».

En el caso somalí, la conmoción de una opinión pública profundamente sensibilizada por las imágenes de televisión sirve de excusa para satisfacer el ansia de popularidad de un presidente de EE. UU. que se enfrentaba a un año electoral: George H. W. Bush movilizó rápidamente a 30.000 soldados que días más tarde desembarcaron en las playas de Mogadiscio ante la presencia de cientos de cámaras de medio mundo. Aquel fenómeno mediático conocido en su día como *Showmalia*, fue posiblemente y hasta el día de hoy el único desembarco bélico de la historia televisado en directo.

La intervención, que se produjo al amparo de la Resolución 794 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, establecía como objetivo principal de las fuerzas internacionales «instaurar condiciones de seguridad para el desarrollo de las operaciones de ayuda humanitaria en Somalia». Se autorizaba por tanto a la Secretaría General y a los Estados miembros cooperantes a emplear todos los medios necesarios para establecer lo antes posible unas condiciones de seguridad que garantizaran el desarrollo de las operaciones de ayuda humanitaria en Somalia. Así, esta resolución se puede considerar como el primer caso desde la guerra fría de injerencia humanitaria con autorización expresa del uso de la fuerza. La paradoja fue que, a pesar de este respaldo y de todos los medios económicos y militares a su disposición, las fuerzas internacionales no lograron ni tan siquiera cumplir con sus objetivos en materia de seguridad durante su presencia en Somalia.

La lógica militar, que capitalizaba una intervención en la que la ayuda humanitaria acabó por convertirse en una mera coartada, tuvo un efecto perverso por partida doble. De un lado, las fuerzas internacionales, y más en concreto las de la UNITAF, perdieron claramente su apariencia de neutralidad y pasaron a convertirse en una fuerza beligerante más (echando, si cabe, más leña al fuego). En Mogadiscio todavía se recuerdan los violentos combates entre las tropas estadounidenses y la milicia del *señor de la guerra* Mohamed Farah Aidid, en los que murieron más de 1.000 somalíes y 18 marines. Un tanteo que, a pesar de lo desproporcionado, provocó una reacción de la opinión pública norteamericana que trajo consigo la retirada de sus tropas (preámbulo de la retirada definitiva del contingente de ONUSOM II, y de la posterior condena al ostracismo y al abandono de la población civil somalí hasta nuestros días).

Por otro lado, las pocas organizaciones humanitarias que estuvieron presentes y que permanecían en el país desde el inicio de la crisis, comenzaron a ser asociadas cada vez más a una fuerza militar de imposición, perdiendo así el carácter de neutralidad e independencia que tanto esfuerzo les había costado ganarse entre la población somalí y las partes en conflicto. Consumado el fracaso, el resto de ONG, esas que con tanta frecuencia se apuntan a las crisis mediáticas y con su actitud sumisa interiorizan el discurso de quienes las financian (fomentando además la confusión y la desconfianza entre las poblaciones para las que supuestamente trabajan) desaparecieron del terreno con tanta rapidez como habían llegado.

Este fracaso se explica ante todo por el profundo desconocimiento que las potencias internacionales tenían -y, mucho nos tememos, continúan teniendo- de la sociedad somalí, así como por la adopción de soluciones precipitadas y a corto plazo que perseguían objetivos ajenos a la propia crisis y al interés de sus víctimas (en detrimento de estrategias de desarme y búsqueda de soluciones políticas).

El 31 de marzo de 1995 concluyó el mandato de ONUSOM II y las últimas tropas de *cascos azules* abandonaron Somalia. Una semana después, el 6 de abril, el Consejo de Seguridad declaró que «el pueblo somalí corre con la última responsabilidad de conseguir la reconciliación nacional y la restauración de la paz en Somalia».

El más que previsible fracaso de las fuerzas internacionales en su función de pacificar la zona y establecer un mínimo de condiciones de seguridad llevó a la corte islámica de Mogadiscio norte a tomar la iniciativa de aplicar la ley islámica. Su presidente, el jeque Sharif Muhadin, declaraba en agosto de 1994 (siete meses antes de la salida de las fuerzas internacionales del país): «La intervención de las Naciones Unidas fue sido recibida con esperanza por los somalíes porque el grado de violencia criminal era inimaginable. Pero, cuando vimos que nada se había hecho para reducirla, nosotros mismos decidimos aplicar la *sharía* y restablecer el orden".

Conviene señalar que, dada la perpetuación del conflicto, en Somalia las armas no solo sirven para combatir sino que pasan a ser un medio de supervivencia. Sin juzgados ni policía ni ninguna otra forma de autoridad, la impunidad toma cuerpo, y el robo, el chantaje y los secuestros se convierten y se asimilan como fenómenos cotidianos.

Ante estos hechos, la intervención de los tribunales islámicos arranca como solución local en Mogadiscio. Su éxito en la mejora de la seguridad contribuyó paulatinamente a que se extendiera a otras zonas del país, como Jowhar en mayo de 1995 o Kismayo en febrero de 1996. Su irrupción en la escena somalí no es, por tanto, un fenómeno nuevo. Estas cortes han mediado desde entonces en los más diversos conflictos locales como tribunales de justicia de referencia, cuyas decisiones siempre han sido reconocidas y respetadas. Al ser el islam uno de los escasos elementos comunes que le quedan a la descompuesta sociedad somalí, la religión actúa como el único elemento aglutinador.

Sin embargo, todos sus intentos por convertirse en una fuerza política, cuyos primeros pasos han ido siempre encaminados a la seguridad a través del desarme, han fracasado. Espurios intereses en busca de la permanente desestabilización de la zona se han encargado de pres-

tar apoyo a los *señores de la guerra*, que se han beneficiado durante todos estos años del caos, la anarquía y la violencia que ellos mismos han extendido con total impunidad como una plaga bíblica por todo el país.

También la Unión Europea se ha prestado a este juego, con políticas caracterizadas por el utilitarismo, la cortedad de miras y el alejamiento de la realidad social del país. Nunca ha contado con un proyecto político propio y viable para la zona, lo que la ha llevado a pasarse más de una década dando palos de ciego. En su afán por la búsqueda de soluciones inmediatas, se ha precipitado apoyando, alternativamente y según el momento, a una u otra facción con más o menos expectativas de éxito. Para ello, y llegado el caso, no ha dudado en dar respaldo político y financiero a determinados *señores de la guerra* e incluso en utilizar su oficina de asuntos humanitarios (ECHO) con fines políticos, poniendo en grave riesgo la llegada de ayuda humanitaria a los propios somalíes víctimas del conflicto, así como la seguridad de los trabajadores humanitarios sobre el terreno.

Por todo ello, no deja de ser una cruel ironía que el actual Gobierno Federal de Transición (GFT), surgido en 2004 de una conferencia de paz en Nairobi (urdida por Etiopía con el respaldo de los EE. UU. y de la que quedaron excluidos los intelectuales, la sociedad civil y los islamistas somalíes), nombrara como presidente a Abdullahi Yusuf, el antiguo presidente de la autoproclamada Administración de Puntland en el este del país y *warlord*[72] (señor de la guerra) con un pasado particularmente sangriento (al igual que la gran mayoría de los miembros de su nuevo Gobierno).

Esto explicaría las dificultades del GFT para ser reconocido por los somalíes como su gobierno legítimo. Y por eso, no sorprende la vertiginosa rapidez con la que esta vez la Unión de Tribunales Islámicos (UTI), convertida en movimiento político-religioso con gran apoyo popular y financiada, entre otros, por los principales hombres de negocios del país, fuera capaz de imponer el orden con la aplicación de la ley islámica. El verano de 2006, Mogadiscio quedó controlada por primera vez en 16 años por un único gobernador. Se abrieron el puerto y el aeropuerto internacional (que estaba cerrado desde 1995). Se inició por fin el desarme y la población empezó a vivir con alivio una desconocida sensación de seguridad. La nueva situación de la capital, por largamente esperada, se propagó con rapidez y la UTI se hizo sin apenas resistencia con el control del centro y el sur del país.

Sin embargo, en estos tiempos en los que a menudo se observa cómo la denominada «guerra contra el terrorismo» es instrumentalizada por ciertos Estados para criminalizar la disensión política, no es de extrañar que EE. UU. viera como una amenaza en la región la posible constitución de un régimen de corte islamista y que infundiera el temor (hasta ahora no demostrado) de la presencia de terroristas de Al Qaeda entre los miembros de los tribunales islámicos.

Por su parte, Etiopía, enemigo tradicional de Somalia (contra la que ya libró la guerra del Ogadén en 1977 y sostuvo permanentes conflictos fronterizos hasta 1988 por esta provincia de etnia somalí injustificadamente incorporada al territorio etíope por una desastrosa delimitación fronteriza), está interesada en perpetuar el conflicto, ya que una Somalia dividida no representa una posible amenaza.

En noviembre de 2006 y con este telón de fondo, el embajador de EE. UU. ante la ONU presentó una propuesta que allanaba el camino para una nueva intervención militar en tierras somalíes. Apenas un mes después, en diciembre, los EE. UU. consiguieron del Consejo de Seguridad la resolución que buscaban y que a la postre propició la ocupación del país por parte del ejército etíope, que pasó a ocupar por la fuerza Mogadiscio y a mantener en un más que precario equilibrio al Gobierno de Abdullahi Yusuf y su cohorte de *señores de la guerra*. Desde entonces, los combates en la capital del país están provocando la muerte de miles de personas y el desplazamiento de centenares de miles de hombres, mujeres y niños ya de por sí extenuados por los más de 16 años de conflicto.

Es obligado recordar aquí que como consecuencia de todo ello Somalia presenta actualmente algunos de los peores indicadores sanitarios del mundo. Con una esperanza de vida de 47 años, uno de cada cinco niños muere antes de cumplir los cinco años. El país tiene una de las tasas de prevalencia de tuberculosis más altas del mundo y casi el 80% de su población no tiene acceso a la atención sanitaria básica. No hay escuelas ni carreteras ni red de agua y saneamiento. Aquí la civilización moderna no aporta información, desarrollo o conocimiento, pues tan solo existen armas y, con ellas, violencia y destrucción.

72 Ver la definición de *warlord* en KAPUSCINSKI, Ryszard, *Ébano*, Barcelona: Anagrama, 2003, pp. 267-270.



No deja de ser paradójico que, 12 años después del estrepitoso fracaso de las misiones de paz para Somalia, nos sigamos encontrando, tanto en esta como en otras crisis y contextos, ante situaciones parecidas en las que la comunidad internacional (con las Naciones Unidas al frente) parece no haber aprendido nada de sus anteriores errores. Con estos antecedentes y el actual panorama en Somalia, ¿puede alguien en su sano juicio creer que el despliegue de 8.000 soldados de la Unión Africana vaya a pacificar el país? ¿Hay alguna razón para pensar que ellos vayan a alcanzar los objetivos en materia de desarme y seguridad que no lograron 38.000 *cascos azules*, expresamente autorizados por el Consejo de Seguridad para el uso de la fuerza durante el periodo de la ONUSOM? Con la milicia de la Unión de Tribunales Islámicos en letargo, pero plenamente operativa, y un odiado ejército de ocupación etíope en apoyo de un gobierno impopular, ¿qué futuro le espera a la población civil atrapada en el conflicto?

No deja de llamar la atención que la oficina de la ONU para la coordinación de la ayuda humanitaria (OCHA) pida a las ONG que regresen a Somalia y empiecen a trabajar en la reconstrucción. Las pocas que desde siempre nos hemos mantenido presentes en el país y conocemos la realidad de este martirizado pueblo nos preguntamos de qué reconstrucción estamos hablando…

¿No es contradictorio que el pasado 24 de abril de 2007 el propio subsecretario general de Asuntos Humanitarios de la ONU, John Holmes, informara al Consejo de Seguridad de que los combates en Somalia eran posiblemente los peores en los últimos 16 años y que más de 320.000 personas habían huido de Mogadiscio desde el pasado mes de febrero? En el informe se denunciaba el uso de tanques, artillería pesada y bombardeos aéreos en zonas densamente pobladas de la capital. El mismo documento advertía de que la violencia era tan intensa que al menos cuatro de cada cinco somalíes necesitados de ayuda humanitaria no podían recibirla a causa de las trabas impuestas por las fuerzas del GFT. Estas, apoyadas por el ejército etíope, restringen el acceso a los hospitales y obstaculizan la ayuda de los escasos trabajadores humanitarios en la zona, causándoles todo tipo de problemas en los controles militares.

Según un reciente informe de la OCHA (25 de junio de 2007), estos controles están retrasando una media de dos a tres días la llegada de convoyes con ayuda humanitaria a sus lugares de destino. La misma fuente señala que, según información recogida en 238 controles de carretera establecidos por las milicias del GFT en el centro y el sur del país, se constata que se está exigiendo una «tasa» de 500 dólares estadounidenses por cada camión que trasporta ayuda humanitaria.

Dado que los fondos solicitados por la ONU para la seguridad en Somalia a través del Proceso de Llamamientos Consolidados (CAP)[73] no han sido ni remotamente cubiertos y ante la perspectiva de una fuerza militar (la Unión Africana) impuesta y con un dudoso mandato, cabe preguntarse si no estaremos repitiendo el mismo escenario de la frustrada intervención internacional de los años 1992 a 1995. De nuevo, la ayuda humanitaria podría aparecer como uno de los instrumentos de una intervención con objetivos más amplios (que en este caso vendrían a respaldar la legitimidad de un Gobierno al que la población no reconoce), poniendo una vez más en grave riesgo los principios de neutralidad e independencia y la propia seguridad de los trabajadores de las organizaciones humanitarias.

Fuera como fuese, los 16 años de conflicto en Somalia y la abortada expectativa creada por la Unión de Tribunales Islámicos para su posible resolución ponen a la comunidad internacional en evidencia. La oportunidad frustrada obliga a buscar alternativas con posibilidades reales de futuro, ya que la intervención que ahora se plantea no las tiene. Continuar con la estrategia política de legitimar gobiernos de una de las partes en conflicto ya es sabido que es algo que está condenado al fracaso de antemano.

Ninguna solución externa que pretenda imponerse por la fuerza tendrá posibilidad de éxito en Somalia. El pasado reciente se encarga de recordarlo y hay que reconocer que es la población civil la que acaba pagando esos errores. Será la comunidad internacional quien deberá presionar para que los intereses creados en la región se supediten a la resolución del conflicto. Será su responsabilidad fomentar iniciativas (y no solo destruirlas sin proponer nada viable a cambio) e impulsar la búsqueda negociada de soluciones políticas sin excluir a ninguno de los actores implicados. Deberá, en definitiva, repasar detalladamente la historia de sus intervenciones -oficiales y oficiosas- en Somalia y decidir de qué lado está: del de las víctimas o del de sus verdugos.

73 Véase «Tabla D: Requirements, commitments/contributions and pledges per sector» en *Consolidated Appeal: Somalia 2007*, Informe del 25 de junio de 2007 (llamamiento lanzado el 30 de noviembre de 2006), http://www.reliefweb.int/fts.

.Capítulo 10.

# Médicos Sin Fronteras y el VIH: breve historia de una evolución*

*

Artículo elaborado por **Marcela Allheimen,** miembro de la Unidad de Asuntos Humanitarios de Médicos Sin Fronteras España.

## 1

### Introducción

Cuando entre 1999 y 2000 se inició la atención médica a pacientes con el virus de la inmunodeficiencia humana (VIH) en los proyectos de Médicos Sin Fronteras (MSF), nos encontramos con las dificultades propias del desconocimiento de esta experiencia en países en desarrollo, en particular en África. Nos enfrentamos con la complejidad médica –hoy largamente superada– del seguimiento clínico y de laboratorio de pacientes en contextos donde no había suficientes recursos humanos, estructuras de salud, reactivos o equipos de laboratorio (en el caso de que los hubiese), al tiempo que la enfermedad era únicamente tratada por especialistas y no se aceptaba que médicos generalistas pudieran hacerlo.

Temíamos vernos desbordados una vez empezáramos a tratar la enfermedad, porque no podríamos ni tendríamos los medios necesarios para responder a una gran afluencia de pacientes, cuando nos dimos cuenta de que, de hecho, no había conciencia de la enfermedad en los países donde trabajábamos y, en consecuencia, había una ausencia de sensibilización sobre el problema que esta representaba, especialmente sobre la posibilidad real de gestionarla en contextos de bajos recursos. También en ese momento, la mayor barrera para atender a los pacientes con una orientación terapéutica (la cual era casi inexistente en países en desarrollo) era, y aún es, el precio de los medicamentos. No se podía ni imaginar el llegar a tratar a un gran número de pacientes —mucho menos a poblaciones enteras— con medicamentos de marca, a precios[74] de países desarrollados.

Así, en 1999 MSF creó la Campaña para el Acceso a Medicamentos Esenciales (CAME) con la que se trataba de superar las barreras de acceso a tratamiento, tales como los altos precios de los medicamentos y la producción fluctuante de los mismos, ya que esta dependía —y depende— de las necesidades de mercado de los países desarrollados y no de las necesidades reales de las poblaciones. Debíamos entender de qué modo los sistemas de comercio internacional y el derecho de patentes afectaban a los precios (y en consecuencia al acceso a los medicamentos), porque entendimos que lidiar con el precio de los fármacos, uno por uno, era ineficiente y no duradero. Por último, nos planteamos intentar estimular la investigación y el desarrollo de nuevos métodos diagnósticos y medicamentos, basados en las necesidades y prioridades de las poblaciones y de los contextos donde trabajábamos.

## 2

### Romper las barreras de acceso a tratamiento

En los últimos años, la creciente evolución de la respuesta internacional ante la epidemia del VIH/SIDA y la multiplicación de actores que han llamado la atención sobre esta (especialmente en países en desarrollo y de ingresos bajos) han incidido sobre los problemas de acceso, estimulando el mercado y la competencia genérica de medicamentos, con lo que ha crecido la oferta y, consiguientemente, la demanda de estos fármacos.
En la actualidad, es evidente que el contexto global en el que se desenvuelven las iniciativas privadas y los programas gubernamentales con respecto al acceso a tratamiento antirretroviral (ARV) ha cambiado significativamente. Esto se ha dado principalmente por una mayor disponibilidad de fondos destinados a la atención del VIH, así como por la creciente capacidad y voluntad de estos actores, progresiva y recientemente implicados, de dar atención directa y acceso a tratamiento (incluido un número creciente de ministerios de salud).

En MSF hemos podido aumentar enormemente el número de pacientes en tratamiento ARV, en primer lugar, por el acceso a medicamentos logrado a través de la disminución masiva de precios y, en segundo lugar, por la experiencia adquirida en la gestión de la enfermedad en países en desarrollo (con la que se han obtenido resultados comparables a los de países desarrollados). Con el esfuerzo conjunto de la CAME y otros actores involucrados en el tratamiento del VIH/SIDA y el acceso a medicamentos esenciales hemos podido expandir el alcance de nuestros proyectos, y hemos pasado de los 50-100 pacientes en nuestros primeros proyectos a los 10.000 de algunos programas actuales. A comienzos de 2007, estábamos ofreciendo tratamiento ARV a un total de 100.000 pacientes en más de 30 países.

## 3

### Provisión de tratamiento contra el VIH

El desarrollo de programas a gran escala nos ha hecho darnos cuenta de lo difícil de la situación, haciéndonos testigos directos del hecho de que el acceso a tratamiento por sí solo no contendrá la epidemia.

74
De 10.439 dólares estadounidenses por paciente y año en 2000, a 132 por paciente y año en 2006.

Todavía tenemos que hacer frente a las dinámicas y retos operacionales, culturales, sociales y médicos que surjan cuando el acceso a tratamiento se extienda a todas las personas que lo necesitan (o a la mayoría). Sobre el terreno, tendremos que enfrentarnos a la realidad diaria de los pacientes y a las crecientes necesidades de una epidemia que aún no está controlada. Dentro de la organización, los modelos de intervención estarán fuertemente determinados por el imperativo de decidir y priorizar nuestras operaciones, sobre la base de las necesidades identificadas y de nuestra disponibilidad de recursos humanos y materiales.

La estrategia de extender el acceso a tratamiento, al igual que el intento de cobertura total de las poblaciones afectadas, nos ha enfrentado como nunca antes al reto de trabajar en colaboración con sistemas de salud nacionales débiles y muy limitados. Incluso conociendo y comprendiendo los desafíos que la epidemia plantea a estos sistemas de salud, en MSF debemos analizar la situación y adaptar las estrategias de intervención y de salida habituales, con el fin de conseguir el traspaso autosostenible y duradero de nuestros programas a organismos gubernamentales o no gubernamentales capaces de hacerse cargo con éxito de los pacientes en tratamiento.

En MSF muchos piensan que debe replantearse el poder dar un nuevo énfasis a la prevención. La falta de conocimiento del estado serológico de las personas por falta de diagnóstico sistemático es uno de los obstáculos más importantes para una prevención efectiva del VIH y para el acceso a tratamiento. También se plantea la necesidad de reforzar las actividades de comunicación externa y de *advocacy* (apoyo o patrocinio) sobre otros actores para el desarrollo de soluciones duraderas (vacunas o tratamientos preventivos) con un enfoque holístico y de salud pública en la gestión de la enfermedad.

Otros opinan que la pandemia no debería hacernos pensar y actuar más allá del marco operativo tradicional de MSF[75] y que no deberíamos sentirnos incómodos por no ser capaces de tener más impacto sobre la enfermedad que el que podamos conseguir sobre los pacientes en nuestros proyectos.

En definitiva, nos planteamos diferentes propuestas de provisión de tratamiento para contribuir a ampliar el acceso al mismo. Para ello utilizamos nuevas estrategias de intervención que permitan aumentar la factibilidad y la oferta de servicio (idealmente replicables fuera de MSF), basándonos en nuestra experiencia sobre el terreno y adaptándonos a la realidad de los países y contextos donde trabajamos.

No todos lo ven tan claro dentro de la organización. A menudo nos llamamos a la modestia en vista de la complejidad y las incertidumbres que plantea este hecho. Sin embargo, parece haber un consenso creciente en la necesidad de descentralizar y simplificar la atención sobre el VIH y de redistribuir responsabilidades y tareas entre el personal de salud para tener algún impacto en la epidemia. Este enfoque (descentralización, simplificación y redistribución de tareas) es clave si se pretende lograr resultados a gran escala en contextos de bajos recursos y de alta prevalencia del VIH.



## Integración de la atención a pacientes con VIH en otros programas y contextos

El debate de las diferentes propuestas de provisión de tratamiento, sumado a la experiencia adquirida en el terreno a través de los años y la alta especificidad ganada en la gestión de pacientes de VIH/SIDA a gran escala en países de bajos recursos, ha hecho inevitable que nos planteemos la integración de esta atención en otros programas y contextos en los que trabajamos.

El origen de nuestra experiencia en VIH fue a través de programas verticales, pues el proyecto nacía con la sola intención de prestar atención y tratamiento a pacientes VIH-positivos. El carácter breve y temporal de nuestras intervenciones y la naturaleza crónica de la enfermedad complicaban la decisión de iniciar el tratamiento en lugares donde la razón primera de intervención no era el VIH.

No obstante, gracias a la confianza y la experiencia técnica ganada en estos proyectos especializados, los argumentos que se oponían a iniciar tratamiento ARV en contextos menos estables fueron fácilmente superados. La reflexión en torno a la simplificación del tratamiento dio lugar a un «paquete técnico» más ligero que permitió la integración de la atención y tratamiento del VIH en proyectos «tradicionales» de MSF (conflictos, emergencias nutricionales, epidemias y campos de refugiados).
De esta integración surgió, entre otros, el dilema de la normalización de la enfermedad frente al abordaje excepcional que tenía –y aún tiene– en muchos de nuestros programas. Algunos afirman que es una manera de equilibrar el peso que tiene la gestión del VIH/SIDA en el conjunto de operaciones de MSF. Otros siguen apostando por un planteamiento vertical, aceptando el reto de cobertura total o de escalada masiva del acceso a tratamiento y no oponiéndose en absoluto a la estrategia de normalización (pero considerando que, en contextos de alta prevalencia y bajos recursos, se debe mantener un estatus de excepcionalidad). En cualquier caso, la experiencia adquirida en los programas verticales permitirá a los pacientes recibir atención adecuada (incluyendo tratamiento ARV) en cuanto a salud primaria.

En MSF se ha llegado al acuerdo de que el tratamiento para el VIH debe formar parte de la atención primaria de salud en sus proyectos y que este ha de estar integrado en el «paquete hospitalario» de los contextos donde la enfermedad es una realidad epidemiológica importante.

75
Acción médica y testimonio por y para nuestros pacientes.

## 5

## Algunas propuestas para el futuro

En MSF la mayoría cree que la experiencia de nuestros proyectos todavía tiene un valor añadido en el campo del acceso a tratamiento ARV en contextos de bajos recursos. Por esta razón, el VIH/SIDA continuará siendo una parte importante de nuestras operaciones.

Mantener la calidad médica en el tratamiento del VIH/SIDA es uno de los puntos primordiales de la agenda de MSF. Mediante el análisis de los resultados obtenidos, deseamos proponer estándares de atención de calidad adaptados a los contextos donde desarrollamos nuestros programas.

Por su proximidad con el problema y los pacientes (recordemos que a día de hoy son más de 100.000), MSF tiene una posición aventajada para poder aportar mejoras técnicas en el ámbito médico. Con el número creciente de actores y recursos que han ido surgiendo en los últimos años, muchos de nuestros proyectos de VIH/SIDA podrán evolucionar para cubrir áreas que actualmente quedan más desatendidas (como la prevención de la transmisión vertical —madre-hijo—, la coinfección del VIH y tuberculosis multirresistente, y las segundas líneas de tratamiento ARV).

La descentralización de las actividades de atención en estructuras de salud periféricas (y en algunos casos a nivel domiciliario) permitirá aumentar el acceso a tratamiento de las poblaciones más vulnerables. Se prevé llevar a cabo en contextos con alta prevalencia del VIH, donde la capacidad de los ministerios de salud permite solamente programas de atención centralizados en estructuras de salud de segundo y tercer nivel (por más que los Gobiernos apuesten por la descentralización).

La ampliación de la cobertura de un tratamiento adecuado y adaptado requerirá la colaboración y la participación de organizaciones no gubernamentales, sociedades civiles, grupos religiosos, Gobiernos y organismos supranacionales. Habrá que seguir ejerciendo presión sobre las instituciones pertinentes para lograr que el acceso universal a tratamiento tenga agendas más detalladas y que cumpla con unos objetivos y plazos concretos.

A pesar de la respuesta positiva y múltiple que se ha dado a la epidemia, queda mucho camino que recorrer y mucho que corregir. Actividades de advocacy e incidencia más agresivas, transmitir nuestras experiencias, dificultades, dilemas y retos, o insistir en la necesidad de atención multidisciplinaria de la enfermedad y del acceso universal a los antirretrovirales, son acciones todavía indispensables para no perder la intensidad y la coordinación de la respuesta al VIH/SIDA, y para asegurar que (todos) sigamos siendo pertinentes en nuestras intervenciones.

Es importante recordar que el abordaje de una enfermedad como es la infección por VIH (pandémica y con ausencia de acceso universal a la atención y a tratamiento) no depende solamente de la provisión de medicamentos antirretrovirales a nivel de ministerios de salud. También es imprescindible disponer de recursos humanos, laboratorios o pruebas diagnósticas rápidas y simples en estructuras de salud descentralizadas, así como estrategias simplificadas de manejo de la enfermedad. El aumento del número de pacientes, la integración de la atención de pacientes con el VIH/SIDA en los servicios generales de los sistemas de salud, así como la cooperación con ministerios de salud locales, nos lleva a un razonamiento colectivo y de salud pública, diferente al enfoque médico individual que se solía tener en la gestión de esta enfermedad.

.Capítulo 11.

# Las ONG palestinas y el proyecto nacional palestino. Implicaciones para la acción humanitaria*

*

Artículo elaborado por **Laurence Thieux,** investigadora del IECAH.

## 1 Introducción

Desde la emergencia de las primeras asociaciones en Palestina, el sector de las ONG ha desempeñado un papel fundamental, vinculado desde el principio a la resistencia frente la ocupación israelí. Las ONG palestinas han evolucionado desde su creación en un contexto marcado por un conflicto crónico y de larga duración que, desde el estallido de la segunda intifada en el año 2000, ha ido agravándose por el refuerzo de la ocupación de Israel, el deterioro global de la situación económica y social de los Territorios Palestinos Ocupados (TT. PP.) y la radicalización del enfrentamiento entre los actores políticos palestinos.

Tomando en cuenta la propia evolución del contexto político, económico y de la dinámica general del conflicto, el objetivo del presente artículo es ofrecer una caracterización general de las ONG palestinas, abordando diferentes aspectos, como los sectores de actividades en los cuales están involucradas y la evolución de su papel en la sociedad palestina.

En primer lugar haremos un repaso histórico de las grandes etapas y tendencias que han marcado la evolución del sector de las ONG en los TT. PP., con especial hincapié en el análisis de las relaciones que estas organizaciones han mantenido con los actores políticos y el papel que han desempeñado en la evolución del conflicto. Analizaremos a continuación las principales tendencias que marcan la evolución de las ONG palestinas y las respuestas aportadas ante la crisis que atraviesan los TT. PP.

## 2 Las grandes etapas de la evolución del sector asociativo en los Territorios Palestinos y de sus estrategias en relación con la dinámica del conflicto

Es en las décadas de los cincuenta y sesenta cuando aparecen los primeros sindicatos y otras formas de asociaciones en la franja de Gaza y en Cisjordania. Anteriormente, coexistían en los Territorios Palestinos Ocupados asociaciones que tenían a la vez un carácter religioso, familiar y político.[76] Coincide la aparición de un nuevo tipo de asociación con la modificación del entorno legal. En marzo de 1962 se establece en la franja de Gaza un régimen constitucional y aparecen entonces los primeros sindicatos, asociaciones y ligas de influencia egipcias. Lo mismo ocurre con Cisjordania bajo la Constitución Jordana a partir de 1950.

La financiación de las ONG palestinas entre 1979 y 1986 se hacía entonces a través del Comité Mixto Palestino-jordano, que percibía una tasa indirecta sobre todas las ventas de mercancía en Jordania y alimentaba los fondos de la federación general de las sociedades caritativas jordanas, órgano de representación y control de las ONG en Jordania.

Tras la ocupación israelí de Cisjordania y Gaza en 1967, el tejido de asociaciones palestinas empezó a asumir un papel fundamental en el suministro de servicios en el ámbito de la salud y de la educación. Las autoridades israelíes impusieron mayores restricciones a la creación de asociaciones, reformando la ley otomana con una orden militar y obligando de esta forma a las asociaciones a volver a registrarse. Sorteando las limitaciones impuestas por Israel aparecieron los primeros movimientos populares en la década de los setenta.

Fue tras la creación de la OLP en 1964 como única organización política representativa de la resistencia palestina, y después de la firma de los acuerdos de Camp David, cuando surge la necesidad de una mayor autonomía de los palestinos y la necesidad de una nueva estrategia de resistencia. En este contexto emerge una nueva generación de activistas, miembros de la clase media y educados en las universidades locales. Esta nueva generación creó una infraestructura de organizaciones de masas a través del movimiento nacionalista, sobre la base de organizaciones sociales, incluidas las sociedades caritativas. Fueron creadas entonces las organizaciones populares, los comités de mujeres, los sindicatos o las organizaciones de estudiantes, que constituyeron un sistema de protección social.

76 CURMI, Brigitte, «Les enjeux de l'après-Oslo. Le mouvement associatif dans les Territoires palestiniens», en BEN NÉFISSA, Sarah, *Pouvoirs et associations dans le monde arabe*, París: CNRS Éditions, 2002, pp. 95-124.

Las ONG palestinas estaban entonces vinculadas a los diferentes partidos políticos palestinos (Frente Popular para la Liberación de Palestina o FPLP, Frente Democrático para la Liberación de Palestina o FDLP, Partido Comunista Palestino y Fatah) que crearon sus propias organizaciones de mujeres, estudiantes, laborales, comités de salud o agrícolas.

Coexistían entonces diferentes tipos de asociaciones:

- Las asociaciones oficiales registradas por las autoridades jordanas o israelíes.
- Los grupos populares no registrados por estar implicados en la resistencia contra la ocupación.
- Las asociaciones vinculadas al movimiento de los Hermanos Musulmanes, al movimiento islamista, que apareció en los Territorios Palestinos en los años cincuenta. A partir de los años setenta, estas organizaciones activas en el ámbito social y humanitario van a adquirir mayor protagonismo en torno a la figura del jeque Ahmed Yasin, fundador de Hamas, y empiezan a resaltar por su labor en el ámbito social y educativo.[77]

Al final de los años setenta aparecen también las primeras organizaciones de defensa de los derechos humanos como al Haq, fundada en 1979. En general, las ONG palestinas han sido creadas y han evolucionado en un contexto de ocupación, lo que ha condicionado mucho su evolución, marcada por una fuerte dependencia exterior.[78]

Otro rasgo dominante de esta primera etapa ha sido el carácter político de estas organizaciones, muy vinculadas a las distintas corrientes políticas y militantes activas en Palestina. Antes de la intifada, constituían la infraestructura social que organizó a la población y consiguió mantener activa la rebelión civil. Estos movimientos populares se convirtieron en la base de las ONG.

Las ONG han sido desde el inicio muy dependientes de la financiación exterior y de los fondos procedentes de los países árabes, europeos o americanos. Después de la segunda guerra del Golfo (1990-1991), el deterioro de las relaciones entre palestinos y países árabes del Golfo, motivado por el apoyo que la OLP dio a Sadam Husein, provocó una disminución de la ayuda procedente de estos países. Si en la década de los ochenta los TT. PP. recibían en torno a 170 240 millones de dólares al año, esta cifra se redujo en unos 60-90 millones de dólares al año.[79]

## 3 Evolución de las ONG en el contexto post-Oslo

La firma de los acuerdos de Oslo en 1993 marcó un punto de inflexión para las ONG, al establecer un nuevo marco institucional con la creación de la Autoridad Nacional Palestina (ANP). Antes de la instauración de la ANP, las ONG asumían un papel preponderante en el mantenimiento del tejido económico y social durante la ocupación y, ante la ausencia de instituciones políticas, sustituían al servicio público.

La creación de la Autoridad Palestina en el marco de los acuerdos de Oslo supuso una reducción de la capacidad financiera de las ONG y las organizaciones comunitarias. En efecto, parte de los fondos antes asignados a los movimientos sociales fueron reorientados hacia la construcción institucional de la ANP. Asimismo, hubo un incremento notable de los fondos por parte de los donantes internacionales. La Conferencia de los donantes, celebrada en Washington en octubre de 1993, movilizó a la comunidad internacional para el desarrollo económico y social de los Territorios. Durante el periodo 1994-2004 fueron desembolsados 7.500 millones de dólares, una media de 250 dólares per cápita anualmente.

En este contexto empezó a surgir una competición entre las ONG y la ANP para acceder a los fondos internacionales. Los fondos destinados a las ONG disminuyeron en un 66%, ya que pasaron de 220 millones de dólares en 1990 a 60 millones en 1996. Se pretendía entonces que los fondos destinados a financiar a las ONG pasaran por el PECDAR.[80] Ese nuevo reparto de los fondos se ha mantenido hasta la actualidad: en el 2005 las ONG recibieron solo el 8% de la ayuda internacional, el 87% de la cual fue asignada al sector público y el 5% a la OOPS (Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente).[81] Sin embargo, las ONG siguieron desempeñando un papel fundamental en el suministro de bienes y servicios sociales, tanto en el sector de la salud, de la educación y de la agricultura, empleando a 20.000 personas en distintas áreas.[82]

La llegada masiva de ayuda procedente del exterior y su desigual redistribución en el seno de la sociedad palestina contribuyó a ahondar las fracturas sociales, con la pauperización de parte de la clase media y el enriquecimiento de la élite en el poder, con un proceso paralelo de debilitamiento del sector privado (restricciones impuestas por Israel) y crecimiento del sector público.

Después de la creación de la ANP se abrió una primera etapa de incertidumbre sobre el estatuto de las ONG. Las nuevas autoridades, aun reconociendo el papel preponderante que desempeñaban, también las percibían como competidoras. Una vez superada esta desconfianza inicial, la ANP y las ONG mantuvieron abiertas vías de diálogo, y parte del sector de las ONG empezó a desempeñar un papel más activo en la formulación de su propio discurso político sobre la sociedad civil, la democracia y la promoción de los derechos humanos. Sin embargo, las grandes ONG prefirieron mantener su independencia y rechazaron fusionarse con los ministerios correspondientes del Gobierno palestino, sin rechazar por lo tanto el diálogo y la cooperación. Grandes ONG como PARC (Palestinian Agricultural Relief Committees) disponen de recursos y capacidades equivalentes, si no superiores, al Ministerio de Agricultura. En el 2005, esta ONG gestionaba un presupuesto anual de 9,8 millones de euros.

Parte de los esfuerzos de las ONG se concentraron entonces en promover la creación de un entorno legal que garantizara su independencia frente a las nuevas autoridades. La ANP tardó cuatro años en adoptar una ley que regulara el sector de las ONG, que fue finalmente adoptada en el 2000. Por un lado, el tejido de ONG aseguraba la prestación de los servicios básicos a la población palestina, y por otro lado aparecían también como competidoras frente a la pretensión de la ANP de asumir parte de estas tareas.

## 4 Evolución de las ONG palestinas desde el fracaso del proceso de paz y el estallido de la segunda intifada

Como hemos visto, los acuerdos de Oslo propiciaron la emergencia de un nuevo entorno institucional y financiero para las ONG, en el cual se acentuó la dependencia de las ONG palestinas de los fondos internacionales. Asimismo, el fracaso del proceso de paz y el estallido de la segunda intifada modificaron también el entorno de trabajo de las ONG palestinas.

La evolución de los principales indicadores económicos muestra como los TT. PP. han conocido un fuerte deterioro de su situación económica y social. Entre 1999 y 2004, el PNB se redujo en un 15%, el PIB per cápita pasó de 1.860 dólares en 1997 a 1.237 dólares en el 2004.[83] En cuanto al nivel de vida, el 63 % de los palestinos está por debajo del umbral de la pobreza (2,3 dólares al día), y el 16% de la población se encontraba en situación de extrema pobreza en el 2003 (menos de 1,6 dólares al día). A mitad del año 2004, 1.480.000 personas (39% de la población) recibían ayuda alimentaria por parte de las grandes organizaciones internacionales.

---

77
Como ejemplo de organización asociada a Hamas podemos citar Mujama al Islami (una red de obras caritativas en el ámbito sanitario activa en Gaza en 1973 y financiada en gran parte por fondos en los países del Golfo).

78
Hasta 1988, Jordania servía de canal para la distribución de cerca de 80 millones de dólares de ayuda, procedentes de otros países.

79
Ver HANAFI, Sari y TABAR Linda, The emergence of Palestinian globalized elite, donors, international organizations and local NGO's, Jerusalén: Institute of Jerusalem Studies, 2005.

80
Tras la firma de los acuerdos de Oslo se crearon nuevos mecanismos de canalización de la ayuda internacional, como el Consejo Económico Palestino de Desarrollo y Reconstrucción (conocido por las siglas en inglés PECDAR), creado por la OLP bajo las presiones del Banco Mundial, para constituir el canal de la ayuda internacional.

81
Ver la ponencia presentada por la presidenta de la Dalia Association, LESTER MURAD, Nora, «Mobilizing resources for Palestinian-led social change and sustainable development: *an indigenous peace-and justice-building», Indigenous initiatives for peace building: importance of local viewpoints and expected roles of development assistance,* Hiroshima: Hipec International Peace Building Conference, 8-9 de marzo de 2007. Consultada en http://home.hiroshima-u.ac.jp/hipec/conference/index.html.

82
JARAR, Allam, «The Palestinian NGO sector: development perspectives», *Palestine-Israel Journal*, vol. 12 (2005), n.º 1.

83
UNCTAD (United Nations Conference on trade and development), *The Palestinian war-torn economy: aid, development and state formation,* UNCTAD/GDS/APPP/2006/1, Nueva York, 2006.

Este deterioro económico se ha acentuado en el 2006 por las medidas de castigo infligidas al nuevo Gobierno dirigido por Hamas, tras su victoria electoral en enero de 2006, por parte de Israel y de los Gobiernos occidentales, con la congelación de los fondos recaudados por Israel de los impuestos de las exportaciones palestinas y la decisión por parte de los principales donantes de boicotear al Gobierno palestino. Se ha podido observar un incremento de la pobreza: del 51% en 2005 al 67% en el 2006.

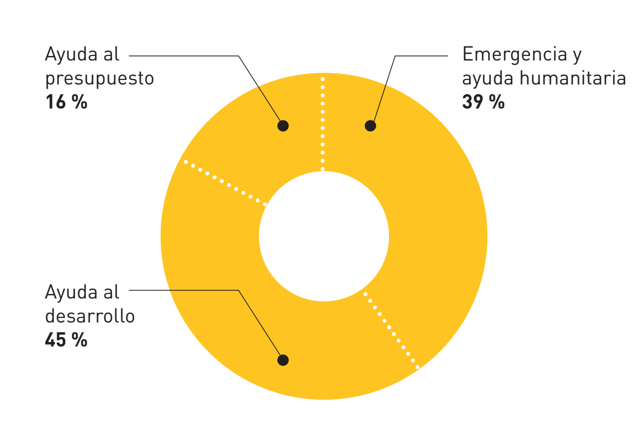
Al ser fuertemente dependientes de la financiación internacional, las ONG palestinas han sido particularmente sensibles a los cambios que han afectado al sistema internacional de ayuda desde el final de la guerra fría. Entre las grandes tendencias que han marcado la evolución de la ayuda, es particularmente destacable el cambio observado en la involución de la proporción de ayuda asignado a los proyectos de desarrollo, y el paralelo aumento de los fondos destinados a la acción humanitaria. En el caso palestino, está evolución ha sido muy clara desde el estallido de la segunda intifada.

En respuesta al deterioro de la situación económica de los Territorios desde el estallido de la segunda intifada,[84] gran parte de la ayuda se ha reorientado a financiar proyectos humanitarios en detrimento de proyectos de desarrollo a más largo plazo. La proporción de ayuda al desarrollo frente a la ayuda de emergencia era de 7 a 1 antes de la segunda Intifada, y cambió a una de 1 a 5 en el 2002. En el año 2000, la ayuda de emergencia solo representaba el 9,4% de la ayuda total, y en el 2003 pasó a representar el 27,6% de la ayuda.

Aunque para el año 2006 el Ministerio de Planificación no disponía de todos los datos por la instauración de mecanismos de financiación paralelos, debido al boicot impuesto a la ANP tras la victoria del partido islamista, el Ministerio Palestino de Planificación (MOP) calcula que en el año 2006 el compromiso de los donantes ha sido de 1.026.521.388 dólares en 2006. El gráfico refleja el tipo de ayuda comprometida, y pone en evidencia cambios importantes, con un descenso drástico comparado con el año anterior de la ayuda al desarrollo del 73% al 45%, y un paralelo aumento de la ayuda humanitaria del 9% al 39%.

*f*32
**Compromisos de ayuda en 2006**
Fuente: Ministerio de Planificación Palestino, PAMS Database

*f*32




84
El mapa de vulnerabilidad alimentario realizado por el PMA y la FAO indica que el 37% de la población palestina se encontraba en situación de inseguridad alimentaria en el 2004, y el 27% presentaba riesgos de encontrarse en esta situación en un futuro próximo. Food Security and Vulnerability Assessment, 2007.

85
UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development), *The Palestinian war-torn economy: aid, development and state formation*, UNCTAD/GDS/APPP/2006/1, Nueva York: Naciones Unidas, 2006. (En página siguiente)

Muchas agencias internacionales iniciaron programas de emergencia en los TT. PP.: la OOPS, en el 2006 inició un programa de emergencia alimentaria en Gaza; en septiembre de 2004, el PMA lanzó una operación de emergencia destinada a un colectivo de beneficiarios de 480.000, con un suministro de 78.000 toneladas de alimentos de primera necesidad por un coste total de 42 millones de dólares.

En los TT. PP. la evolución del conflicto, así como la estrategia global de ocupación seguida por Israel, obstaculiza y plantea problemáticas específicas a las estrategias de desarrollo: el control económico asimétrico ejercido por Israel ha frustrado los intentos de fomentar el desarrollo económico en los Territorios.[85] Entre los obstáculos que dificultan la realización de proyectos de desarrollo, podemos destacar las restricciones sistemáticas a la movilidad de los palestinos impuesta por Israel. A finales de 2006 había en Cisjordania 528 checkpoints, cifra que representa un incremento del 40% respecto al año 2005.

## 5
### El mapa geográfico y sectorial de las ONG después de la segunda intifada

Esta dinámica creada por la particularidad del conflicto palestino-israelí, así como la posición adoptada por los actores internacionales implicados en la gestión del conflicto, queda reflejada también en la distribución de los fondos por sectores.

En los sectores productivos como la agricultura y el desarrollo empresarial, se ha podido constatar un descenso de la ayuda del 7% en el 2000 al 3% en el 2002. Actualmente, el sector agrícola recibiría 25 de los 32 millones de dólares financiados a través de la FAO o del PNUD.

*f*33
**Distribución por años y categorías de ayuda**
Fuente: UNCTAD, 2006.

*f*34
**Ayuda de los donantes por sectores: agricultura y desarrollo empresarial (millones de dólares)**
Fuente: UNCTAD, 2006.



| Categoría | 1999-2000 | | | 2002-2004 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Total | Media anual | Parte del Total en % | Total | Media anual | Parte del Total en % |
| Desarrollo | 930,5 | 453,2 | 88,1 | 1.163,2 | 290,8 | 28,4 |
| Emergencia | 99,0 | 49,5 | 9,4 | 1.186,0 | 296,5 | 29,0 |
| Ayuda al presupuesto | 27,2 | 13,6 | 2,6 | 1.742,1 | 435,5 | 42,6 |
| Ayuda total | 1.056,6 | 528,3 | 100,0 | 4.091,2 | 1.022,8 | 100,0 |



| Años | Total | Agricultura | | Desarrollo Empresarial | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Incremento Anual | Incremento medio | Parte del total | Incremento medio | Parte del total |
| 1999-2000 | 528,3 | 9,8 | 1,9 | 20,4 | 3,9 |
| 2001-2004 | 1.022,8 | 7,6 | 0,7 | 13,5 | 1,3 |

Respecto a la distribución geográfica de los fondos, los datos indican que se ha afianzado el desequilibrio que ya existía en los años noventa en la distribución de los fondos entre Gaza y Cisjordania. Para el periodo comprendido entre 1994 y 1998, Gaza recibió el 19% de los fondos (26,4 millones de dólares), mientras que Cisjordania recibió el 81% de los fondos (111,5 millones de dólares). Entre los factores que pueden explicar este desequilibrio, podemos destacar la debilidad estructural del tejido de las ONG en Gaza, ya que solo fueron autorizadas a partir de 1967 —antes las autoridades egipcias impedían la formación de organizaciones locales y profesionales—.[86]

Según datos proporcionados por Majdi Almalki, director del Ibrahim Abu-Lughod Institute of International Studies y responsable de un estudio sobre ONG palestinas, de las 1.495 ONG palestinas registradas en el 2006, un 68,5% de ellas estaban ubicadas en Cisjordania y un 31,5% en Gaza. Comparado con los datos del año 2000, el número de ONG aumentó en un 36,5%. Solo 881 estaban registradas en el año 2000, lo que pone de manifiesto un mayor dinamismo y presencia de las ONG en Cisjordania que en Gaza; un diferencial que se ha incrementado aún más en los últimos años, ya que aumentó el número de ONG en un 76,6% en Cisjordania, mientras que su número solo aumentó en un 23,4% en Gaza.[87]

En el 2002, las ONG desempeñan el grueso de su actividad en el sector de la salud. Las ONG de salud trabajaban entonces en 450 pueblos y campos de refugiados, cubriendo las necesidades de 1,5 millones de habitantes y cubriendo el 62% de las necesidades en materia de salud primaria. Poseen a la vez el 42% de los hospitales y garantizan el 49% de los servicios hospitalarios.[88]

Entre las tendencias destacadas por Majdi Almalki en el estudio, llama la atención que una gran parte de las ONG han adoptado un perfil humanitario o desarrollan parte de sus proyectos en este ámbito. La mitad de las ONG registradas son humanitarias, entre las cuales 29 son nuevas respecto al año 2000. El informe resalta también que son cada vez menos las ONG dedicadas a la defensa de los derechos humanos y la promoción de la democracia.

## 6

### Impacto de la inserción de las ONG palestinas en el «mercado internacional de la ayuda»

Las siguientes tendencias que caracterizan la evolución de las ONG palestinas afectan en general, tanto a las ONG que trabajan en el ámbito del desarrollo como a las que tienen un enfoque más humanitario. Se refieren sobre todo al sector de ONG seculares.

Los donantes internacionales están ejerciendo una influencia global sobre la configuración del sector asociativo en la sociedad palestina. La dependencia financiera de las ONG palestinas de los fondos internacionales ha supuesto una pérdida de autonomía para estas organizaciones, que han tenido que adoptar modelos de organización conforme a estándares internacionales. Esta influencia de los donantes se ha hecho notar tanto en los aspectos formales (requisitos formales respecto al estatuto de las organizaciones locales, mecanismos de rendición de cuentas) como en el tipo de estrategia y proyectos desarrollados por la organización al priorizar los donantes determinados sectores de intervención y programas.

Las exigencias de los donantes internacionales han introducido un proceso selectivo que está incidiendo en la configuración global de la sociedad palestina: al financiar solo ONG registradas, están empujando a la sociedad civil a adoptar la forma de ONG, contribuyendo a reducir la diversidad del tejido asociativo. En general se ha podido observar una mayor profesionalización y una mayor competitividad entre las organizaciones por la obtención de los fondos internacionales desde 1993, lo que refuerza a las organizaciones más grandes en detrimento de las más pequeñas.
Las ONG pequeñas se enfrentan a la dificultad de conseguir financiación estable que les permita consolidar su organización. Frente a las grandes organizaciones, que cuentan con múltiples fuentes de financiación, el tejido de pequeñas asociaciones necesario para mantener la pluralidad de la sociedad civil palestina es cada vez más frágil.

La introducción de nuevos modos operativos sin una adaptación al contexto local, ha podido en algunos casos ahondar la brecha entre estas organizaciones y su arraigo y conexión con las aspiraciones del pueblo palestino. Las ONG palestinas que consiguen captar los fondos internacionales suelen ser dirigidas por une élite formada en Occidente, cada vez más desconectada de las expectativas y necesidades de la población local. Al representar también unas oportunidades profesionales sin equivalentes en otros sectores, el sector de las ONG ha canalizado a muchos de los miembros de la inteligencia palestina.

Las exigencias internacionales para la concesión de fondos no son solo de tipo formal. La ayuda de los donantes está vinculada a una visión política. Esta conexión es clara en el caso de Palestina. En efecto, desde 1993 la concesión de ayuda internacional se realizó en un contexto definido como posbélico, aun cuando las condiciones reales de paz estaban lejos de reunirse. En este marco se fijaron nuevos objetivos para la sociedad palestina, llamada a centrarse más en su propia reconstrucción que en seguir luchando contra la ocupación israelí.

La influencia de los donantes internacionales en la agenda de las ONG palestinas ha quedado reflejada en la misma terminología adoptada por las organizaciones palestinas (género, participación, empoderamiento). Esta nueva agenda global ha desplazado la agenda nacionalista y de resistencia a la ocupación israelí que la mayoría de las ONG palestinas mantenía en las décadas anteriores.

Los donantes, después de Oslo, intentaron impulsar a través de las ONG proyectos con una visión política clara. En este contexto se dio prioridad a los proyectos destinados a promover la democracia y fortalecer la sociedad civil. Estos programas, integrados en las agendas de las ONG palestinas, han reconducido parte de las actividades de movilización política de base, que constituían en los años setenta y ochenta el grueso de las actividades de las ONG por proyectos y actividades de formación, o seminarios para promover la democracia, pero que finalmente tienen un alcance limitado en la población.

Como consecuencia de las dinámicas o tendencias antes descritas, las ONG palestinas seculares se han despolitizado, y han perdido en consecuencia parte de su arraigo popular, a diferencia de las organizaciones vinculadas a las organizaciones islamistas que han mantenido fuertes sus bases sociales.
Entre los factores que han contribuido a afianzar el proceso de despolitización de las ONG palestinas podemos destacar:

- La pérdida de influencia de las corrientes políticas palestinas seculares, que no supieron responder a las nuevas necesidades de la sociedad palestina.
- Las ONG y los partidos políticos cambiaron la forma de relacionarse: pasaron de una relación de dependencia a una relación de colaboración. Las facciones políticas han dejado de apoyar a la sociedad civil, que cuenta con sus propios accesos a fuentes de financiación.

El nuevo contexto de seguridad después del 11 de septiembre ha hecho aún más patente el proceso selectivo descrito anteriormente, mediante el cual se tiende a reforzar a las grandes ONG locales —más capaces de adaptarse a las exigencias de los donantes—.

La guerra global contra el terror, y las medidas legales adoptadas por algunos donantes pare reprimir o prevenir la financiación de organizaciones o personas susceptibles de apoyar el terrorismo internacional de Al Qaeda, han tenido un impacto directo sobre el funcionamiento general de las ONG en Palestina.

Algunos donantes como Estados Unidos y Canadá impusieron a las organizaciones que aspiraban a recibir sus fondos firmar una carta,[89] con la cual se comprometían a no prestar ningún tipo de ayuda a individuos o entidades que apoyen, promuevan, financien o estén implicados de alguna forma a actividades terroristas. Las medidas antiterroristas, como el *anti-terrorism certification* (ATC), obligan a las ONG locales a ofrecer garantías de no tratar con organizaciones vinculadas con Hamas e imponen restricciones que limitan el abanico de organizaciones locales con las cuales las agencias internacionales pueden trabajar.

86 HANAFI y TABAR, 2006, op. cit., p. 65.

87 Entrevista con Majdi Al Malki, Universidad de Birzeit, Ramala, junio de 2007.

88 CURMI, op. cit, p. 104.

89 «Certification regarding terrorist financing», US anti-terrorism certification (ATC).

Este tipo de medidas tiende a reforzar los vínculos de dependencia que se establecen entre los donantes y las ONG locales receptoras de esta ayuda. El incremento del número de trámites burocráticos y exigencias formales y legales lleva a crear un proceso de selección entre las ONG. Muchas de ellas no pueden aspirar a recibir fondos internacionales por no cumplir con los criterios exigidos, y se refuerzan de alguna forma las ONG que han sabido adoptar un modelo de organización de acuerdo con los estándares internacionales. Además, estas medidas contribuyen a intensificar la desconfianza y la percepción negativa entre las organizaciones locales y los donantes y las agencias internacionales de ayuda, consideradas como intermediarios o representantes de una agenda política claramente definida.

Para sortear las trabas que estas nuevas legislaciones imponen, las ONG internacionales tienden a reorientar sus estrategias operativas, y algunas están asumiendo directamente la gestión de los proyectos sin pasar por intermediarios locales.

Estas medidas, que en gran parte iban destinadas a frenar el avance de las ONG islámicas o a imponer un mayor control de la financiación de las ONG sospechosas de apoyar a movimientos políticos como Hamas —considerada una organización terrorista—, han sido en gran parte improductivas. Prueba de ello es que gran parte de las ONG islámicas en Palestina firmaron el acta de certificación antiterrorista obligatoria para recibir fondos de la USAID.

A pesar de ser un sector cada vez más influyente y protagonista en la sociedad palestina, las ONG islámicas siguen siendo actores bastante desconocidos por la cooperación internacional en general.

# 7

## Las ONG islámicas en Palestina: una red social paralela

La emergencia de este tipo de organización en los Territorios Ocupados es anterior a la creación de Hamas. El nacimiento de estas organizaciones se inscribe también en el marco de una estrategia política israelí que entonces pretendía favorecer la emergencia de asociaciones y movimientos políticos alternativos a la OLP. Después de la ocupación de 1967 emergieron en el escenario político con otro discurso, reivindicando la necesidad de volver al credo religioso, y con una importante agenda social. Israel toleró e incluso facilitó el desarrollo de una nueva red de instituciones sociales en la franja de Gaza, como el Mujmua al Islami, precedente de Hamas. En un principio, esta organización mantenía un perfil político muy bajo, una posición mantenida hasta el estallido de la primera intifada. Antes de declararse como movimiento político, Hamas había ido constituyendo previamente una infraestructura religiosa, social y política. Cuando estalló la primera intifada ya contaba con una presencia significativa en los Territorios Palestinos Ocupados. La OLP tuvo una evolución inversa, en el sentido de que Hamas consiguió arraigar su presencia política, en gran parte gracias a la constitución de esta extensa red de sociedad civil, mientras que desde la OLP surgió progresivamente una nueva élite, que asumió nuevas funciones sociales dentro del sector de la sociedad civil, distanciándose progresivamente de la agenda política de los partidos de donde procedían.

Los comités de la Zakat en Palestina constituyen, como en otros países, una red de asociaciones enraizadas en la práctica tradicional del islam en estas sociedades. Sin embargo, aunque estas organizaciones sean formas tradicionales de ayuda enraizadas en la tradición islámica, no están exentas de cambios. En los TT. PP. los comités de la Zakat y las sociedades caritativas movilizaban, en 1994, 30 millones de dólares.[90]

90
CLARK, John y BALAJ, Barbara, *NGO in the West Bank and Gaza*, Washington: World Bank, 1996.

# 8

## Perspectivas para las ONG palestinas

Tras la victoria electoral de Hamas en los comicios legislativos, celebrados en enero de 2006, las presiones que la comunidad internacional impuso sobre la ANP, que han debilitado las capacidades institucionales del Estado palestino, han contribuido a realzar el papel asumido por las ONG en el ámbito social y económico.

Sin embargo, las ONG palestinas parecen cada vez más desvinculadas de las aspiraciones del pueblo palestino, y su agenda parece responder de forma inadecuada a las expectativas de la sociedad palestina. El error cometido según Sari Hanafi por las ONG seculares es haber confundido lo político y lo nacional: la alegación o la justificación de su rechazo a implicarse en la lucha contra Israel, por el rechazo de involucrarse en actividades políticas.[91] Una muestra de ello es sin duda la creciente influencia que las organizaciones islamistas han ido adquiriendo en los últimos años.

El intentar levantar obstáculos para limitar la influencia de estas organizaciones ha podido ser uno de los motivos por los cuales el presidente Abbas, tras la formación del Gobierno de emergencia,[92] adoptó un Decreto Presidencial que obligaba a las ONG palestinas a volver a registrarse. El primer artículo del mismo decreto estipula que el Ministerio del Interior tiene la autoridad de revisar el registro de todas las asociaciones y ONG otorgado por el Ministerio del Interior u otro organismo gubernamental. El segundo artículo permite al Ministro del Interior tomar las medidas necesarias respecto a las organizaciones, el cierre y la modificación de sus estatutos u otras medidas oportunas. La mayor parte de las asociaciones que no han cumplido con el procedimiento se ven amenazadas ahora con ser disueltas, y la mayor parte de ellas habían sido anteriormente registradas en Gaza con el gobierno de Hamas.

Durante el verano, el Gobierno de emergencia decidió disolver 103 asociaciones benéficas y ONG, alegando ilegalidades administrativas o financieras. Para el colectivo de ONG representado por el Palestinian Centre for Human Rights (PCHR), estas nuevas medidas se inscriben en la voluntad del Gobierno, en el contexto del Estado de emergencia instaurado desde junio de 2007, de limitar o restringir el papel de las ONG en los Territorios Palestinos.

Muchos responsables de ONG palestinas reconocen que deben reflexionar sobre su papel en la sociedad palestina y buscar la vía para recuperar el vínculo con el pueblo palestino.

En el contexto actual, marcado por una clara tendencia al aumento de la ayuda destinada a AH, en detrimento del desarrollo, existe también otro consenso sobre la necesidad de identificar los efectos que las estrategias de ayuda tienen sobre el desarrollo, y la necesidad de determinar si contribuyen a fortalecer o debilitar las políticas de desarrollo y ver en qué medida estas estrategias facilitan u obstaculizan la implementación de los proyectos de desarrollo.

En general existe un consenso global sobre los efectos perversos de los actuales proyectos humanitarios, y se critica el carácter asistencial que ha adquirido la AH en los Territorios Palestinos, al acentuar los lazos de dependencia. Asimismo, suelen basarse en un concepto individual de víctima, que choca con el modelo de organización comunitario que sigue prevaleciendo en la sociedad palestina.
Las ONG palestinas, en general, tienen una percepción negativa de los proyectos de emergencia, por la falta de adecuación a las necesidades locales y la imposición de normas y estándares poco adaptados al contexto local.

En relación con las observaciones anteriores, las críticas generales formuladas respecto a la acción humanitaria resaltan de alguna forma su carácter selectivo: se critica por ejemplo el hecho de que la ayuda no llega a las personas que más lo necesitan, y son las personas que mantienen buenas relaciones con las agencias internacionales de ayuda las que más se benefician de ella. Otra de las críticas emitidas apunta a la falta de contacto directo con los responsables de las ONG internacionales.

91
HANAFI, Sari y TABAR, Linda, *The emergence of Palestinian globalized elite, donors, international organizations and local NGO's*, p.17.

92
El Gobierno de emergencia fue formado en junio de 2007 tras la lucha fratricida que opuso Al Fatah a Hamas en Gaza, y la toma de poder de esta última en la franja.

# 9 Bibliografía


CHALLAND, Benoît, Civil society, autonomy and donors: international aid to palestinian NGOs, EUI (European University Institute), Working papers, RSCAS, n.º 20, 2006.

DUNN, Charlotte, Humanitarian response in the occupied Palestinian territory: a donor perspective, Humanitarian Exchange, n.º 28, noviembre de 2004.

FAST, Larissa, «Aid in a pressure cooker», en Humanitarian Action in the Occupied Palestinian Territory, Humanitarian Agenda 2015, case study nº 7, noviembre de 2006. Consultado en http://www.fic.tufts.edu

HANAFI, Sari, «Palestinian NGOs and the second Intifada», Humanitarian Exchange, n.º 28, noviembre de 2004.

— «Spatio-cide, refugies, crise de l'état-nation, vers un État palestinien extraterritorialisé», Multitudes, n.º 18, otoño de 2004.

— y TABAR Linda, The emergence of Palestinian globalized elite, donors, international organizations and local NGO's, Jerusalén: Institute of Jerusalem Studies, 2005.

KEATING, Michael, LE MORE, Anne y LOWE, Robert, Aid Diplomacy and facts on the ground, the case of Palestine, Chatam House, RIIA, 2005.

LE MORE, Anne, «The international politics of aid in the occupied Palestinian Territory», Humanitarian Exchange, n.º 28, noviembre de 2004.

PICARD, Elizabeth, La politique dans le monde arabe, Armand Colin, 2006.

UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development), The Palestinian war-torn economy: aid, development and state formation, UNCTAD/GDS/APPP/2006/1, Nueva York: Naciones Unidas, 2006.

SHEARER, David, «The humanitarian crisis in the occupied Palestinian Territory: an overview», Humanitarian Exchange, n.º 28, noviembre de 2004.

ROY, Sara, «De-development revisited: Palestinian economy and society since Oslo», Journal of Palestine Studies, vol. 28 (1999), n.º 3, pp. 64-82.

# .Anexos.

# Anexo 1

## Cronología de acontecimientos internacionales 2006*

Para facilitar la ubicación de muchos de los acontecimientos a los que hace referencia el informe y, por tanto, su comprensión, incluimos esta cronología de los más relevantes del año 2006. Hacemos especial hincapié en aquellos con repercusión directa sobre la acción humanitaria, pero citamos también otros que, de modo colateral, guardan relación con ella.

Dentro de cada mes, los acontecimientos están ordenados con el siguiente criterio:

**1** Conflictos armados
**2** Atentados
**3** Refugiados, desplazados e inmigración
**4** Violaciones de Derechos Humanos
**5** Desastres naturales y accidentes
**6** Acontecimientos políticos generales
**7** Protestas, manifestaciones...
**8** Otros (informes, datos, estadísticas...)

***** Guerra en Iraq
***** Conflicto palestino-israelí y guerra del Líbano

* Elaborada por **Inés Fernández Martín**, colaboradora del IECAH.

# 2006

**Enero 06**

## 1

**Día 22 Enfrentamientos entre la guerrilla y el Ejército en Nepal.** Al menos 17 guerrilleros maoístas y seis miembros de las fuerzas de seguridad mueren en un enfrentamiento en Phapar Badi, a 160 kilómetros al sur de la capital, lo que coincide con una oleada de protestas populares para exigir al rey Gyanendra la restauración de la democracia.

**Enfrentamientos en el sur de Darfur.** Unas 70.000 personas se encuentran desplazadas en la región del sureste de Sudán por los ataques de las milicias árabes.

## 2

**Día 16 Ataques suicidas en Afganistán.** Dos atentados suicidas causan 26 muertos en la provincia de Kandahar, al sur de Afganistán, un día después de que un diplomático canadiense y dos civiles sean asesinados en la zona

**Día 24 Atentado en Irán.** Dos bombas causan ocho muertos y unos 46 heridos en la ciudad iraní de Ahvaz, capital de la provincia petrolera de Juzestán.

## 5

**Día 1 Temporal en Pakistán.** Un temporal de nieve se abate sobre los supervivientes de terremoto ocurrido en el país el pasado octubre, lo que obliga al cese de la distribución de alimentos y a la suspensión durante varios días de los vuelos con ayuda humanitaria. Casi 40 niños mueren de neumonía en los días posteriores.

**Día 5 Terremoto en Java.** Un corrimiento de tierras asola la aldea de Cijeruk, en la isla de Java. La Cruz Roja afirma la existencia de cientos de muertos.

**Día 12 Avalancha en La Meca.** Una avalancha provoca la muerte de al menos 345 personas y deja 289 heridos entre los peregrinos que se encontraban en el puente de Yamarat, durante la sagrada peregrinación a La Meca.

**Sequía en Burundi.** Al menos 120 personas mueren en Burundi y miles se desplazan hacia Ruanda y Tanzania debido a la escasez de alimentos causada por la sequía, en el norte y al este del país.

**Emergencia en Kenia.** La larga sequía que afecta al país lleva a que se declare como desastre nacional por la apremiante escasez de agua y comida.

## 7

**Día 18 Protestas contra la ONU en Costa de Marfil.** Los enfrentamientos entre partidarios del presidente de Costa de Marfil -en contra de la recomendación de la ONU de suspender la Asamblea Nacional- y los *cascos azules* destinados en el país causan al menos cuatro muertos y una docena de heridos en la ciudad de Guiglo.



**Guerra en Iraq**

**Día 3** EE. UU. mata por error a nueve miembros de una familia en un ataque aéreo en la ciudad petrolera de Baiji, al norte del país. Los soldados norteamericanos seguían a tres sospechosos de intentar colocar un artefacto que entraron en la casa de la familia, contra la que fue disparado un misil.

**Día 4** Un terrorista mata a 30 iraquíes al suicidarse con una bomba en un funeral en la localidad de Muqdadiyah, al norte de Bagdad.

**Día 5** Dos atentados suicidas -en un mercado de Kerbala y en un centro de reclutamiento de la policía de Ramadi- causan 110 muertos y casi 250 heridos. Además, la muerte en Nayaf y Bagdad de siete soldados estadounidenses eleva a 2.189 el número de militares de EE. UU. fallecidos desde la invasión.

**Día 8** Un helicóptero estadounidense se estrella en el norte de Iraq y mueren sus 12 ocupantes, y otros cinco marines pierden la vida en diversos ataques en la provincia de Al Anbar, al oeste del país.

**Día 9** Dos terroristas suicidas causan la muerte de 28 personas en el Ministerio del Interior iraquí al hacer estallar unos chalecos explosivos después de haber burlado los controles de seguridad del edificio.

**Día 16** Un coche bomba causa en Muqdadiya, a unos cien kilómetros al norte de Bagdad, la muerte al menos cinco policías iraquíes y una niña, así como 18 heridos, mientras en la capital muere un soldado estadounidense a causa de la explosión de un artefacto artesanal.

**Día 19** Dos atentados causan 22 muertos y unos 26 heridos en el centro de la capital iraquí, horas antes de que una comisión internacional de observadores ratifique la validez general de las elecciones legislativas del 15 de diciembre anterior.



**Conflicto palestino-israelí y guerra del Líbano**

**Día 1** Las facciones armadas palestinas decretan el final de la tregua con Israel, mientras continúan los ataques de la artillería israelí en el norte de la franja de Gaza y el lanzamiento de misiles.

**Día 15** Una mujer palestina y su hijo mueren tiroteados por soldados israelíes en la aldea de Roujib, cerca de la ciudad de Nablus. Ninguno de ellos era ningún activista buscado por las fuerzas de seguridad.

**Día 19** Un terrorista suicida de la Yihad Islámica hiere a 30 personas junto a la estación de autobuses de Tel Aviv.
**Día 25** El Movimiento de Resistencia Islámica Hamas consigue en las elecciones generales la mayoría absoluta en el Parlamento, al cosechar 76 de los 132 escaños.
**Día 31** Las fuerzas de seguridad israelíes matan a dos militantes de la Yihad Islámica en un pueblo cercano a Yenín, en el norte de Cisjordania.

**Febrero 06**

**1**

**Día 10 Enfrentamiento del Ejército ruso con la guerrilla.** Doce guerrilleros y siete policías rusos mueren en un enfrentamiento en una región del norte del Cáucaso.
**Día 13 Ataque talibán en Afganistán.** Cuatro soldados estadounidenses mueren por la explosión de una bomba en el distrito de Dihrawud, de la provincia de Uruzgán, y ocho milicianos afganos son asesinados por supuestos talibanes en la provincia de Helmand.
**Día 17 Bombardeos en Colombia.** El presidente Álvaro Uribe ordena bombardear cuatro focos de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en la serranía de La Macarena, a unos 150 kilómetros de Bogotá, en respuesta a la muerte de seis policías.
**Día 26 Asalto de la guerrilla a un autobús en Colombia.** La guerrilla de las FARC mata a nueve pasajeros de un autobús en una carretera en el departamento de Caquetá, al suroeste de Bogotá.
**Día 27 Nuevo ataque de las FARC.** Ocho concejales del municipio colombiano de Rivera son asesinados por guerrilleros de las FARC.

**2**

**Día 9 Atentados en Pakistán y Afganistán.** Un atentado y los fuertes enfrentamienos que le suceden dejan 35 muertos en Hangu, Pakistán, y 5 personas pierden la vida en enfrentamientos sectarios en la ciudad afgana de Herat, coincidiendo con las procesiones de la Ashura.

**4**

**Día 27 Juicio en La Haya.** El Tribunal Internacional de Justicia (TIJ) de la ONU abre en La Haya el primer proceso por genocidio de Estado: la parte demandante, Bosnia, acusa a Serbia y Montenegro de haber aniquilado a musulmanes y croatas durante la guerra (1992 y 1995), en una calculada operación de *limpieza étnica*.

**5**

**Día 3 Accidente marítimo en el mar Rojo.** Un barco con casi 1.400 personas a bordo se hunde en una travesía entre Arabia Saudí y Egipto, a causa de un incendio. En los días siguientes se rescata a unas 400 personas con vida y se recuperan 200 cuerpos, pero los muertos podrían llegar al millar.
**Día 8 El Gobierno keniano pide ayuda ante la hambruna.** El Gobierno de Kenia pide a la comunidad internacional 230 millones de dólares para evitar una gran hambruna -provocada por la sequía- que amenaza la vida de 3,5 millones de personas, en un país donde la desnutrición afecta al 30% de los niños en las zonas más áridas.
**Día 14 Inundaciones en el Sáhara.** Más de 60.000 refugiados saharauis pierden sus casas en las inundaciones que arrasan entre la mitad y un tercio de los campamentos de refugiados en el suroeste de Argelia.
**Día 14 Sequía en Somalia.** Oxfam Internacional advierte de que Somalia sufre la peor sequía de los últimos 40 años, que amenaza a decenas de miles de personas de morir deshidratados en el sur del país.
**Día 17 Corrimiento de tierras en Filipinas.** Un alud causado por la lluvia sepulta el pueblo entero de Guinsaugon, en la isla filipina de Leyte, y deja entre 1.700 (según la Cruz Roja) y 3.000 (según las autoridades) personas sepultadas. La organización Greenpeace achaca a la deforestación sistemática los numerosos desastres naturales que ha sufrido Filipinas en las últimas décadas.
**Día 19 Nuevo alud en Filipinas.** Un segundo alud de barro deja doce desaparecidos en la isla filipina de Mindanao, mientas las tareas de rescate continúan en Leyte, donde 1.397 personas siguen desaparecidas.
**Inundaciones en Bolivia.** Las intensas lluvias causan el desbordamiento de varios ríos en La Paz y Trinidad, y como consecuencia quedan aisladas algunas comunidades, mueren 19 personas y unas 100.000 quedan sin hogar.
**Lluvias torrenciales en Zimbaue.** Las fuertes lluvias al comienzo del mes se unen a la dramática situación causada por cinco años de sequía.

*

**Guerra en Iraq**
**Día 2** Dos atentados mediante coche bomba causan 16 muertos y 90 heridos en un barrio del sureste de Bagdad, el primero de ellos en una gasolinera. Además, cinco soldados estadounidenses pierden la vida en tres ataques de la insurgencia y 16 cadáveres con evidencias de torturas son encontrados en Al Hamidyia, al este del barrio Ciudad Sáder, donde un misil estadounidense lanzado contra una casa mata a una mujer de 20 años.
**Día 10** Mueren 9 personas en un ataque con coche bomba contra una mezquita suní de Bagdad, mientras que dos soldados del Ejército estadounidense mueren en Faluya, con locual se alcanza el número de 2.260 de norteamericanos muertos en Irak desde la invasión.
**Día 14** Cinco civiles resultan heridos al explotar un coche bomba al paso de un coche patrulla de la policía iraquí, al este de Bagdad.
**Día 21** Un atentado con coche bomba deja 21 muertos en un mercado en el barrio de Al Dora, en Bagdad.
**Día 22** Tres imanes y tres civiles son asesinados, y 27 mezquitas suníes de Bagdad atacadas, tras un atentado sin víctimas mortales contra la Mezquita Dorada de Samarra. En Basora, 11 egipcios y saudíes encerrados en una cárcel por terrorismo son secuestrados, y 10 de ellos asesinados.
**Día 23** Las represalias contra suníes por el ataque a la mezquita chií de Samarra dejan 130 muertos y 170 mezquitas quemadas.
**Día 24** El número de personas muertas en los tres días anteriores llega a los dos centenares.
**Día 25** Al menos 50 personas -la mayoría de ellas pertenecientes a la comunidad chií- son asesinadas en distintos incidentes, que los principales líderes del país no dudan en calificar de antesala de una guerra civil.
**Día 26** Una treintena de personas resultan muertas, incluidos dos soldados estadounidenses, a pesar del aumento de las medidas de seguridad impuesto tras el atentado del día 22 en Samarra.
**Día 28** Una oleada de atentados causa la muerte de unas 75 personas y deja heridas a más de 170 en Bagdad; son ya 379 los muertos tras el atentado en Samarra, además de 458 heridos.



**Conflicto palestino-israelí y guerra del Líbano**
**Día 5** Cinco palestinos mueren en ataques israelíes y una mujer judía fallece tras ser acuchillada. Por otro lado, el Gobierno israelí anuncia que transferirá a la Autoridad Nacional Palestina los 44 millones de euros que adeuda por tasas aduaneras y por los impuestos que retiene a los palestinos que trabajan en Israel, fondos estos que habían sido congelados.
**Día 6** Dos milicianos palestinos de las Brigadas de los Mártires de Al Aqsa mueren y otros tres resultan heridos en un ataque aéreo israelí contra un vehículo en el norte de la franja de Gaza.
**Día 7** Soldados israelíes matan en Nablús (Cisjordania) a uno de los jefes militares de la Yihad, y en Gaza a dos combatientes de las Brigadas de los Mártires de Al Aqsa. En el norte de la franja de Gaza, la aviación israelí hiere a una joven de 15 años al bombardear un puente.
**Día 19** Soldados israelíes matan a dos adolescentes de 17 años en el campo de refugiados de Balata, cerca de Nablus (Cisjordania), y a dos militantes de los Comités de Resistencia Popular. Desde las elecciones, el día 25 de enero, una veintena de activistas y civiles han perecido bajo el fuego israelí.
**Día 23** Tropas israelíes matan a cinco palestinos -tres milicianos y dos civiles- en Nablus, Cisjordania.

**Marzo 06**

**1**

**Día 1 Ataque del Ejército en Pakistán.** Las fuerzas de seguridad paquistaníes atacan un escondite de milicianos islamistas en Saidgai, cerca de la capital de Waziristán Norte, y matan a 30 de ellos.
**Día 4 Ofensiva de las FARC en Colombia.** El grupo guerrillero asesina a tres personas, asalta algunas pequeñas localidades y quema vehículos en las provincias de Caldas, Caquetá, Meta y Tolima, al centro y al sur del país.

**2**

**Día 7 Atentado en la India.** Tres bombas causan al menos 21 muertos y 60 heridos en el santuario hindú de peregrinación de Benarés, en la estación ferroviaria de la ciudad y en el interior de un tren.




**Día 15 La ONU crea el Consejo de Derechos Humanos.** La Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba por una abrumadora mayoría, y con el voto en contra de Estados Unidos, la creación del Consejo de Derechos Humanos, que sustituirá a la Comisión con sede en Ginebra.

**5**

**Día 31 Terremoto en Irán.** Un terremoto de magnitud 6 en la escala de Richter causa al menos 70 muertos y más de 1.200 heridos en la provincia de Luristán, al oeste de Irán. Unas 330 poblaciones resultan afectadas.

**7**

**Día 19 Manifestaciones contra la guerra.** Pacifistas de todo el mundo se manifiestan en Sydney, Londres, y otras ciudades europeas y estadounidenses para exigir la retirada de las fuerzas extranjeras de Iraq .



**Guerra en Iraq**

**Día 1** Dos coches bomba dejan al menos 26 personas muertas y 65 heridas en Bagdad.

**Día 3** Al menos 19 personas, incluidos tres niños, mueren a manos de un grupo de 50 hombres armados en Nahrauan, al este de Bagdad.

**Día 8** Los *escuadrones de la muerte* asesinan a 24 personas en Bagdad. Además, un grupo de hombres disfrazados de policías secuestran a 50 trabajadores de una empresa de seguridad, y un soldado norteamericano pierde la vida en Tal Afar, al norte de Iraq, al estallar una bomba al paso de su vehículo, y cinco policías iraquíes mueren en la capital en dos ataques diferentes de la insurgencia contra sus convoyes.

**Día 12** Seis coches bomba causan 46 muertos y más de 200 heridos en dos mercados de Ciudad Sáder, en Bagdad, y otras 16 personas pierden la vida y 33 resultan heridas en diversos incidentes en la capital. El número total de fallecidos en todo el país supera los 80.

**Día 14** Las autoridades descubren hasta 87 cadáveres con signos de tortura en varias zonas de Bagdad.

**Día 15** Once personas, entre ellas cinco niños y cuatro mujeres, son halladas muertas por disparos en la cabeza tras un ataque del Ejército estadounidense en la ciudad de Ishaqi, 100 kilómetros al norte de Bagdad. Además, veinte personas -entre ellas un soldado estadounidense- mueren y más de 30 resultan heridas en distintos atentados en Bagdad y Baquba.

**Día 16** EE. UU. lanza cerca de Samarra la mayor ofensiva aérea en Iraq desde la invasión en 2003, para destruir un bastión de la insurgencia. Como resultado, son detenidas 50 personas sospechosas de pertenecer a milicias rebeldes.

**Día 17** Cuatro soldados de EE. UU. mueren al explotar una mina en Miqdadiya, al noreste de Bagdad, y al menos cinco personas fallecen en distintos atentados, entre ellos el ex jefe del municipio de Ramadi.

**Día 26** Mueren 18 iraquíes en un barrio del norte de Bagdad al abrir fuego las tropas norteamericanas contra aquellos que trataban de impedir el paso de las tropas al interior de una mezquita. Además, son hallados 30 cadáveres en una localidad cercana a Baquba.

**Día 27** Una bomba causa 40 muertos y 30 heridos en una base militar cerca de Mosul. En Bagdad, la policía encuentra 12 cadáveres, torturados y estrangulados, y dos cohetes causan la muerte a ocho personas en un centro comercial y un edificio de oficinas.



**Conflicto palestino-israelí y guerra del Líbano**

**Día 1** Un colono israelí es asesinado y otro gravemente herido en dos ataques de milicianos palestinos en la Cisjordania ocupada. En Gaza, un jefe militar de la Yihad Islámica muere al estallar su coche en el centro de la ciudad.

**Día 14** El Ejército israelí asalta con carros de combate, excavadoras y un misil la prisión de Jericó para capturar al dirigente del Frente Popular para la Liberación de Palestina (FPLP). Además, el Centro Cultural Británico en Gaza es asaltado, y unos 11 cooperantes y periodistas de distintos países son secuestrados.

**Día 22** El Programa Mundial de Alimentos de la ONU -que asiste directamente a más de 150.00 personas en Gaza- alerta sobre la escasez de alimentos en la franja. Israel abre tan solo media hora el paso fronterizo de Karni, vital para el aprovisionamiento.

**Día 30** Un suicida palestino disfrazado de colono judío mata a tres israelíes cerca del asentamiento de Kedumim, en el norte de Cisjordania. Por otra parte, el Ejército israelí ataca el norte de la franja de Gaza desde tierra, mar y aire en respuesta al disparo de cohetes Kassam desde ese territorio.

**Abril 06**

**1**

**Día 9 Protestas contra el rey en Nepal.** Al menos tres personas mueren en la cuarta jornada de huelga general convocada por la oposición nepalesa. A pesar del toque de queda impuesto en la capital, se suceden las manifestaciones.

**Día 12 Matanza de campesinos en Sudán.** La milicia radical de los yanyauid, que opera en la región de Darfur (oeste de Sudán), mata a 118 campesinos en cuatro aldeas del este del Chad, a unos 70 kilómetros de la frontera sudanesa, con la ayuda de grupos armados locales.

**Día 15 Ataque en Afganistán.** Soldados afganos y de la coalición internacional matan a 50 supuestos talibanes en dos grandes operaciones llevadas a cabo en las provincias de Kandahar y Kunar.

**Día 19 Represión en Nepal.** Dos manifestantes mueren por disparos de la policía en la ciudad de Chandragadi, a 600 kilómetros al este de Katmandú, en protestas contra el rey Gyanendra. El día siguiente, más de 30.000 personas desafían el toque de queda impuesto en el centro de la capital, en manifestaciones que dejan tres muertos más (con lo que se alcanza la cifra de 14 fallecidos) y un centenar de heridos por disparos de la policía.

**Día 21 Ataque de la guerrilla en Colombia.** Las FARC matan a 11 miembros de los servicios secretos y a seis militares en una emboscada con explosivos en el noreste del país.

**Día 22 Protestas en Katmandú.** Decenas de miles de personas se manifiestan para rechazar la tímida apertura política del rey de Nepal -que había anunciado su disposición a ceder parte de sus poderes absolutos e invitar a la oposición a encargarse del Gobierno- en los alrededores del palacio real de Katmandú.

**Día 24 Reinstauración del Parlamento en Nepal.** El rey Gyanendra cede a las presiones populares y reinstaura el Parlamento, disuelto en mayo de 2002. Cientos de miles de personas celebran el regreso de la democracia en la capital.

**Día 26 Tregua maoísta en Nepal.** La guerrilla maoísta de Nepal declara un alto el fuego de 90 días tras el anuncio del rey de reestablecer el Parlamento.

**Día 28 La ONU recorta la ayuda a Sudán.** El Programa Mundial de Alimentos (PMA) anuncia que, ante la falta de financiación, recortará en un 50% las raciones de alimentos que distribuye en Darfur, donde desde el año 2003 han muerto alrededor de 200.000 personas y unos dos millones han sido desplazadas de sus hogares.

**Día 30 Ataque iraní en el norte de Iraq.** Tropas iraníes bombardean bases de la guerrilla kurda en al menos diez aldeas próximas a la frontera en el norte de Iraq.

**Aumento de los enfrentamientos en el Chad.** Los combates entre el Gobierno y las fuerzas rebeldes provocan la evacuación del personal no esencial de la ONU, con lo cual se obstaculiza la ayuda a los 200.000 refugiados que ha provocado la violencia en el vecino Darfur. Unas 11.000 personas más se desplazan por los enfrentamientos en el país.

**Enfrentamientos en Guinea-Bissau.** Alrededor de 20.000 personas requieren asistencia humanitaria debido a los combates en el norte del país entre el Ejército nacional y miembros del movimiento rebelde que busca la independencia desde el vecino Senagal.

**2**

**Día 8 Atentado en Argelia.** Unos 20 terroristas matan a 13 aduaneros y dejan a cinco gravemente heridos en el sur de Argelia al disparar contra un convoy en una pista del desierto.

**Día 24 Atentado en Egipto.** La explosión de tres bombas en el centro comercial de la ciudad turística de Dahav deja casi 30 muertos y un centenar de heridos.

**Día 25 Atentado en Sri Lanka.** Un atentado suicida de la guerrilla tamil deja nueve muertos y 27 heridos (entre ellos el jefe del Ejército) en el cuartel general de las Fuerzas Armadas en la ciudad de Colombo.

**5**

**Día 17 Inundaciones en el Este de Europa.** Una crecida del Danubio provoca la evacuación de miles de personas en Rumanía, Bulgaria y Serbia, y Croacia, la República Checa, Hungría, Montenegro, Polonia y Eslovaquia se ven asimismo afectados por las fuertes lluvias y las intensas nevadas.

**Intensificación del cólera en Angola.** En la mayor epidemia de cólera en el país, 20.000 personas contraen la enfermedad.

**Intensas lluvias en Ecuador.** Se producen lluvias torrenciales y desplazamientos de tierras en las costas de Ecuador, lo cual afecta a 165.000 personas y obliga a desplazarse de sus lugares de residencia a alrededor de 2.800 familias.

**Guerra en Iraq**

**Día 6** Unos mil cadáveres que datan probablemente del año 1991, la mayoría de ellos kurdos, son hallados en ocho fosas comunes cerca de Kirkut. Además, 10 personas mueren al explotar un coche bomba junto a una mezquita chií en Nayaf.

**Día 7** Un triple atentado suicida contra una mezquita chií en Bagdad deja al menos 71 muertos y 164 heridos.

**Día 18** La insurgencia iraquí lanza ataques a gran escala en Adhamiya, un barrio de mayoría suní al norte de Bagdad, y Ramadi, bastión rebelde a 100 kilómetros al oeste de la capital.

**Día 24** Siete coches bomba estallan en Bagdad en una ofensiva insurgente en la que mueren 19 personas y decenas de ellas resultan heridas. Además, son descubiertos en la capital los cadáveres de 32 policías asesinados a sangre fría, y en Tikrit, miembros de la insurgencia asesinan a cuatro policías.



**Conflicto palestino-israelí y guerra del Líbano**

**Día 3** Soldados israelíes matan a un adolescente palestino de 13 años de edad.

**Día 7** Cinco activistas de los Comités de Resistencia Popular y dos niños mueren en un ataque de la aviación israelí cerca de un campo de entrenamiento militar de la ciudad de Rafah, en la franja de Gaza.

**Día 8** Ocho militantes palestinos mueren en dos ataques de la aviación israelí en Gaza, en represalia por el lanzamiento de cohetes artesanales Kassam contra suelo israelí.

**Día 10** La UE suspende la financiación al Gobierno palestino, pero amplía la ayuda a la población para que cubra también educación y sanidad, con pagos a profesores y médicos.

Día 17 Un suicida palestino causa la muerte de nueve personas y hiere a más de 60 en el centro de Tel Aviv.

**Mayo 06**

**1**

Día 5 **Acuerdo en Sudán.** La principal facción rebelde de la provincia de Darfur -donde en los últimos tres años 200.000 personas han muerto y dos millones viven en campos de refugiados- firma, tras las intensas presiones internacionales, un acuerdo de paz con el Gobierno, a pesar de la negativa de dos grupos rebeldes a apoyar el texto.

Día 5 **Enfrentamientos en Timor.** Unas 20.000 personas huyen de la capital timorense por temor a los enfrentamientos entre la policía y el Ejército desatados una semana antes en las manifestaciones en apoyo a 600 soldados expulsados del Ejército por protestar contra sus condiciones de vida. Los violentos enfrentamientos dejan 20 muertos y llegan a provocar el desplazamiento de unas 150.000 personas a campos temporales de refugiados.

Día 10 **Fuertes combates en Somalia.** Estallan en las calles de Mogadiscio, capital de Somalia, intensos combates entre una coalición de *señores de la guerra* y las milicias de los tribunales islámicos, lo cual deja 100 muertos en cuatro días.

Día 18 **Violentos combates en Afganistán.** Al menos un centenar de personas mueren en combates y atentados en las provincias de Helmand y Kandahar, fronterizas con Pakistán.

Día 20 **Ataque en Afganistán.** Una emboscada de supuestos talibanes causa 16 muertos en la provincia de Helmand, en el sur del país.

Día 22 **Respuesta indiscriminada de EE. UU. en Afganistán.** El Ejército estadounidense bombardea para frenar la ofensiva talibán un pueblo afgano de la provincia de Kandahar, en el que resultan muertos al menos 16 civiles y hasta 60 insurgentes.

Día 24 **Nuevos combates entre talibanes y el Ejército afgano.** Al menos 29 personas mueren -24 talibanes, cuatro soldados afganos y un policía- en los nuevos combates desatados en la provincia de Oruzgán.

Día 25 **Enfrentamientos en Mogadiscio.** Los combates entre grupos rivales (*señores de la guerra* y defensores de los tribunales islámicos) causan al menos 50 muertos y unos 130 heridos en los barrios de Taleh y Tarbunka de la capital somalí.

Día 29 **Revuelta contra EE. UU. en Kabul.** Las fuerzas de seguridad afganas y estadounidenses dejan 14 muertos y un centenar de heridos en Kabul, al abrir fuego contra los manifestantes que protestaban por el accidente de un camión militar en el que se habían producido cinco víctimas mortales.

**2**

Día 17 **Atentado en Ingushetia.** Un coche bomba, cuyo objetivo era el viceministro del Interior de Ingushetia, causa siete muertos en la ciudad de Nazrán, en el Cáucaso ruso.

**3**

Día 13 **Llegada masiva de inmigrantes a España.** Seis cayucos -embarcaciones pesqueras típicas de Mauritania- llegan a las aguas de Canarias con 455 personas a bordo. El día anterior ya habían llegado otras 195, y en tres jornadas el total es de 974 inmigrantes entre Tenerife, Fuerteventura, Gran Canaria y La Gomera.

Día 29 **Nueva llegada por mar de inmigrantes a España.** Unas 733 personas inmigrantes llegan a Canarias a bordo de 11 cayucos en una sola jornada.

**5**

Día 15 **Sequía en el Cuerno de África.** La sequía y la hambruna amenazan la vida de unos 40.000 niños, que podrían morir en el denominado Cuerno de África, al este del continente. En Somalia, Etiopía, Eritrea, Yibuti y Kenia la sequía afecta, según las Naciones Unidas, a 16 millones de personas, de las cuales 8,5 millones necesitan asistencia de emergencia.

Día 27 **Devastador terremoto en Indonesia.** Un seísmo de 6,2 en la escala de Richter, originado a unos 40 kilómetros de la ciudad de Yogyakarta, causa más de 6.200 muertos, 15.000 heridos y entre 100.000 y 200.000 desplazados en la isla de Java.

**Inundaciones en Surinám.** Más de 20.000 personas se ven seriamente afectadas por las inundaciones causadas por las lluvias torrenciales.

**7**

Día 21 **Manifestaciones simultáneas contra el hambre.** Unas 700.000 personas de cien países se manifiestan contra el hambre en más de 350 ciudades del mundo, en una manifestación simultánea organizada por el Programa Mundial de Alimentos.



**Guerra en Iraq**

Día 2 Un terrorista suicida mata a 16 jóvenes junto a un centro de reclutamiento militar en Faluya. Además, en distintos lugares de la capital son hallados 34 cuerpos de personas asesinadas por tiros a bocajarro, y en el barrio de Al Dura, unos hombres asesinan a varios pasajeros de un minibús.

Día 6 Cinco civiles fallecen en Basora en los disturbios desatados tras un ataque de la insurgencia que había derribado en el centro de la ciudad un helicóptero militar y había producido la muerte de cuatro soldados británicos. Además, son encontrados en Bagdad los cadáveres de 43 personas asesinadas.

Día 7 Una oleada de atentados suicidas casi simultáneos en dos barrios de Bagdad y en la ciudad sagrada de Kerbala causa más de 30 muertos.

Día 10 Unas 15 personas fallecen en diversos atentados, y 30 cadáveres con señales de torturas son encontrados en la capital.

Día 14 Mueren 32 personas en Bagdad en varios atentados -el peor de ellos junto al aeropuerto- y seis mezquitas chiíes son destrozadas en una cadena de ataques en zonas rurales.

Día 18 Cinco soldados estadounidenses mueren en dos ataques insurgentes -cuatro en el noroeste de Bagdad y el quinto en una operación militar en la provincia de Anbar-, que matan además a 26 iraquíes.

Día 20 El Parlamento de Iraq aprueba un Gobierno de unidad nacional. Mientras los diputados se reúnen en la *zona verde* de Bagdad, 27 personas resultan muertas en diversos atentados.

Día 23 Tres coches bomba explotan en Bagdad y causan 22 muertos en el barrio Nuevo Bagdad, en un mercado de Ciudad Sáder y en una mezquita chií.

Día 26 Un informe del Pentágono confirma que un grupo de marines mató de forma «indiscriminada» y «metódica» a 24 civiles indefensos en Iraq y disparó contra mujeres y niños en la provincia de Al Anbar en noviembre de 2005.

Día 27 A lo largo del día se producen más de una decena de muertos en distintos ataques de la insurgencia en varios puntos del país, y un helicóptero con dos marines se estrella en la provincia de Al Anbar.

*

**Conflicto palestino-israelí y guerra del Líbano**

Día 5 La aviación israelí mata a cinco milicianos palestinos en Gaza, en un campo de entrenamiento de los Comités de Resistencia Popular, en represalia por el lanzamiento de cohetes artesanales contra Israel.

Día 7 La artillería israelí continúa lanzando ataques contra el norte de Gaza, en los que mueren un pastor y un campesino.

Día 8 Los enfrentamientos entre milicianos de Hamas y Fatah en las calles de Gaza, los más violentos desde las elecciones, dejan tres muertos y varios activistas secuestrados.

Día 10 La petrolera israelí Dor Energy, única fuente de petróleo para la Autoridad Nacional Palestina, corta el suministro a los palestinos por el impago de una deuda de 20 millones de euros.

Día 20 La aviación israelí mata a un comandante de las Brigadas Al Quds con el lanzamiento de un misil que mata además a mujer, un niño de cuatro años y la abuela del menor.

Día 24 Un grupo de soldados israelíes de las Fuerzas Especiales del Ejército disfrazados de palestinos entra en Cisjordania y mata, en la ciudad de Ramala, a cuatro palestinos, mientras en Gaza se encadenan los asesinatos de milicianos de Al Fatah y Hamás y de oficiales de policía.

Día 28 Un atentado en Sidón (Líbano) contra dos militantes de la Yihad Islámica desata graves choques en la frontera de Israel y Líbano entre el Ejército israelí, Hezbollah, la Yihad Islámica y otro grupo palestino, que causan la muerte de un miliciano de Hezbollah y otro palestino, y el bombardeo de dos cuarteles del Frente Popular para la Liberación de Palestina, en el que muere otro miliciano.

Día 30 El Ejército israelí entra en Gaza por primera vez desde la evacuación de septiembre y mata a tres miembros de la Yihad Islámica y a uno del brazo armado de Fatal, y deja a nueve heridos. En tres ciudades de Cisjordania (Nablus, Yenín y Tulkarem), los militares israelíes matan a otros tres presuntos activistas.

**Junio 06**

**1**

Día 5 **La milicia islamista de Somalia toma la capital.** Las milicias de la Unión de Tribunales Islámicos de Somalia proclaman su victoria sobre los *señores de la guerra* tras anunciar el control de la capital, Mogadiscio.

Día 6 **Atentado de la insurgencia en Afganistán.** Una bomba mata a dos soldados de EE. UU. en Afganistán, y hiere a un soldado y un intérprete afganos.

Día 9 **Ataque contra el presidente de Somalia.** Unos milicianos dejan diez muertos en un ataque contra la residencia del presidente de Somalia, al norte de Mogadiscio.

Día 10 **Ofensiva en Afganistán.** Más de 90 talibanes mueren en tres días, en ataques de las tropas estadounidenses y canadienses en el sur de Afganistán, y del Ejército de Pakistán en la provincia paquistaní de Waziristán.

**2**

Día 12 **Atentado separatista en Pakistán.** Cinco personas mueren y 17 resultan heridas en un atentado en la ciudad paquistaní de Quetta, capital de Baluchistán. Fuentes policiales apuntan a supuestos grupos separatistas como autores del ataque.

# 2006

**<u>Día 13</u> Atentado en Sri Lanka.** Un atentado -del cual el Gobierno acusa a los Tigres para la Liberación de la Tierra Tamil- causa la muerte de al menos 64 civiles en el distrito de Anaradhapura, al norte de Sri Lanka. El Gobierno responde con ataques aéreos en zonas controladas por la guerrilla.

**<u>Día 24</u> Continúa la ofensiva de EE. UU. en Afganistán.** El Ejército de EE. UU. mata a 65 supuestos talibanes en las provincias de Oruzgan y Kandahar, en el sur de Afganistán.

## 5

**<u>Día 12</u> Primera tormenta tropical del año en Cuba.** La primera tormenta de la temporada -de nombre *Alberto*- castiga el occidente de Cuba, donde se registran fuertes lluvias, desbordamiento de ríos e inundaciones: más de 25.000 personas son evacuadas en la provincia de Pinar del Río.

**<u>Día 22</u> Inundaciones en Indonesia.** Más de 200 personas mueren y unas 138 se dan por desaparecidas a causa de las inundaciones en la isla indonesia de Célebes -por el desbordamiento de los ríos Biring Ere y Mendono-, mientras que 30 desaparecen en el naufragio de un barco de pasajeros frente a las costas de Sumatra. El total de desplazados alcanza las 8.000 personas.



**Guerra en Iraq**

<u>Día 1</u> El Ejército de EE. UU. reconoce que sus soldados mataron el día 31 de mayo en Samarra a dos mujeres, una de ellas embarazada, cuando se dirigían a la maternidad de un hospital.

<u>Día 3</u> La insurgencia mata a un diplomático ruso en Bagdad y secuestra a otros cuatro, mientras que en Basora un coche bomba deja 27 muertos y numerosos heridos, y 30 cadáveres son encontrados en Bagdad y Baquba.

<u>Día 4</u> Al menos 24 civiles iraquíes -todos kurdos y chiíes, y entre ellos varios menores- son asesinados en un falso control de carretera en Udhaim, en la provincia de Diyala.

<u>Día 5</u> Un soldado italiano muere y otros cuatro caen heridos en Iraq en un atentado ocurrido a unos 100 kilómetros al norte de la ciudad de Nasiriya. Además, un grupo de hombres vestidos con uniformes de policías secuestran a unas 50 personas, y 11 estudiantes son asesinados por hombres armados en Bagdad.

<u>Día 13</u> Una serie de ataques suicidas y explosiones por control remoto, en apariencia coordinados, matan en Kirkuk al menos a 22 personas y dejaa heridas a otras 43.

<u>Día 16</u> Once personas mueren y otras 25 resultan heridas en un atentado cometido en el interior de la mezquita chií de Buratha.

<u>Día 18</u> EE. UU. lanza una gran operación para frenar los movimientos de la insurgencia en la ciudad de Ramadi.

<u>Día 22</u> La insurgencia iraquí mata a cinco militares estadounidenses en diferentes ataques en la provincia de Anbar y en Bagdad

<u>Día 26</u> Varios atentados (el de mayor número de víctimas, producido en un mercado en la ciudad de Hilla) causan decenas de muertos y heridos en el país.

*

**Conflicto palestino-israelí y guerra del Líbano**

<u>Día 5</u> La aviación israelí mata a dos milicianos palestinos en Gaza, y un grupo de supuestos activistas de Hamas desmantela unos estudios de televisión en Jan Yunis.

<u>Día 8</u> La aviación israelí mata al responsable de la policía palestina nombrado por Hamas en un ataque en el que fallecen otros tres miembros de los Comités de Resistencia Populares.

<u>Día 9</u> Israel bombardea una playa del norte de Gaza y mata a siete civiles palestinos, entre ellos tres niños y tres mujeres, y deja al menos 40 heridos. El brazo armado de Hamas anuncia el fin de la tregua en vigor desde 2005.

<u>Día 10</u> Hamas lanza 15 cohetes contra Israel, y rompe con ello la tregua mantenida durante 16 meses.

<u>Día 11</u> El Ejército israelí mata, mediante un misil lanzado desde un avión no tripulado, a dos militantes de Hamas en Beit Lahia, al norte de la franja de Gaza, lo cuales se disponían a activar varios cohetes Kassam contra Israel -más de 70 son disparados en dos días-.

<u>Día 12</u> Centenares de policías vinculados a Fatah tirotean la oficina del primer ministro en Ramala (Cisjordania) tras una manifestación en contra de los ataques sufridos horas antes a manos de fieles de Hamas en Gaza.

<u>Día 13</u> La aviación de Israel mata con misiles a nueve civiles en Gaza, entre ellos dos niños, y a dos militantes de la Yihad Islámica que supuestamente transportaban cohetes, en una concurrida calle de Gaza capital.

<u>Día 14</u> La aviación israelí mata a tres milicianos palestinos en Gaza cuando supuestamente se disponían a colocar una carga explosiva junto a la valla fronteriza que rodea la franja de Gaza.

<u>Día 19</u> Tres niños palestinos de cinco, seis y dieciséis años mueren en un ataque aéreo israelí sobre la ciudad de Gaza, por el lanzamiento desde un avión no tripulado de dos misiles sobre un coche con milicianos del brazo armado de Fatal en una zona atestada de menores.

<u>Día 21</u> Dos misiles lanzados por la aviación israelí sobre una casa palestina matan a una mujer embarazada y hieren a diez personas -entre ellas tres niños- en Jan Yunis, en la franja de Gaza.

<u>Día 24</u> Un comando israelí entra -por primera vez desde la evacuación y la retirada militar de la franja- en el sur de la franja de Gaza y captura a dos supuestos milicianos de Hamas.

<u>Día 25</u> Milicianos palestinos asaltan una base israelí cercana a Kerem Shalom -al sureste de la frontera con Gaza-, matan a dos militares y secuestran a un tercero. Israel invade con tanques el sur de la franja buscando al militar secuestrado y anuncia devastadoras represalias.

<u>Día 26</u> Los captores del soldado secuestrado, miembros de Hamas y de otros dos grupos, exigen para liberarlo la excarcelación de las mujeres y los menores encarcelados en penales israelíes. El ministro de Justicia declara la negativa a la negociación.

<u>Día 27</u> Tanques y soldados israelíes inician el avance en la franja de Gaza, después de que la aviación destruya dos puentes y la principal planta eléctrica.

<u>Día 28</u> El Ejército deja sin luz a dos tercios de la población de Gaza, toma el aeropuerto de Rafah y captura a varios ministros palestinos en Ramala; las operaciones se extienden a Cisjordania.

<u>Día 29</u> El Ejército israelí detiene a 83 dirigentes islamistas palestinos en varias ciudades de Cisjordania, entre ellos 8 ministros, 20 diputados y varios alcaldes. Más de 150 proyectiles israelíes caen sobre la franja de Gaza.

<u>Día 30</u> La ONU advierte de que Gaza está al borde de una «crisis humanitaria mortal» debida al asedio y los bombardeos del Ejército israelí, y la Cruz Roja pide a Israel que permita la entrada de medicinas.

**Julio 06**

## 1

**<u>Día 14</u> Ataque de la guerrilla en Colombia.** Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) matan a 10 campesinos y secuestran a otros 100 en Chocó, al noroeste de Colombia, según el gobernador de la provincia.

**<u>Día 20</u> Intervención en Somalia de tropas de Etiopía.** Un número indeterminado de tropas etíopes entran en Somalia para apoyar al Gobierno provisional, ante el avance de las milicias islamistas. Al tercer día, son ya 200 los soldados etíopes, que penetran 90 km en territorio somalí.

**<u>Día 23</u> Ofensiva en Afganistán.** Al menos 19 supuestos talibanes mueren en combates con tropas británicas de la OTAN y fuerzas afganas.



## 2

**<u>Día 11</u> Atentado en la India.** Unas 200 personas mueren y 714 resultan heridas en siete explosiones sucesivas, producidas en las estaciones de Bhayender, Borivali, Jogeshwari, Santacruz, Khar, Mahim y Matunga, en las cercanías de Bombay. La policía india sospecha que los atentados pueden ser obra de extremistas islámicos, en concreto del grupo radical de Cachemira, Lashkar-e-Toiba (El Ejército de los Puros).

## 5

**<u>Día 17</u> Maremoto en Indonesia.** Un maremoto sacude el suroeste de la isla de Java y deja más de 600 personas muertas o desaparecidas, 9.000 heridas y unas 6.000 desplazadas. El Centro de Alerta de Maremotos del Pacífico había detectado el fenómeno, pero los habitantes no habían podido ser alertados debido a la falta de un sistema eficaz de comunicación con la población.

**<u>Día 20</u> Terremoto en Tajikistán.** Un terremoto de entre 5 y 5,5 en la escala de Richter en el distrito de Kumsangir, cerca de la frontera con Afganistán, afecta a unas 11.000 personasy causa graves daños a las infraestructuras.



**Guerra en Iraq**

<u>Día 1</u> Un atentado con un camión bomba causa 66 muertos y más de cien heridos en un mercado de Bagdad, y una diputada suní y siete guardaespaldas son secuestrados al noreste de la capital iraquí.

<u>Día 6</u> Un atentado suicida con vehículo bomba acaba con la vida de 12 peregrinos iraníes y hiere a otras 37 personas, en la ciudad iraquí de Kufa.

<u>Día 9</u> Milicias chiíes asesinan a sangre fría al menos a 42 civiles suníes en un distrito del oeste de Bagdad, y otras 20 personas mueren en un doble atentado cerca de una mezquita chií de la capital.

<u>Día 10</u> Al menos 33 personas mueren en diversos atentados, la mayoría de ellos en la capital.

<u>Día 11</u> La oleada de violencia en el país deja otros 64 muertos en diferentes atentados, siendo el más grave el producido en la llamada *zona verde* de Bagdad, con 16 víctimas mortales.

<u>Día 12</u> Los cadáveres de las 23 personas que habían sido secuestradas en una estación de autobuses de Muqdadiyah, a 90 kilómetros al norte de Bagdad, son hallados en Ballur.

<u>Día 14</u> Al menos 30 iraquíes mueren en ataques contra militares y civiles en todo el país.

<u>Día 15</u> Un grupo de hombres armados secuestra a unas 30 personas del Comité Olímpico iraquí en Bagdad, entre ellos el jefe del comité.

<u>Día 16</u> Un atentado suicida causa 20 muertos y 25 heridos en Tuz Kurmantu, a 150 kilómetros de Bagdad.

**Día 17** Unos 60 civiles mueren en un ataque con metralletas, granadas y fuego de mortero a un mercado del sur de Bagdad.
**Día 18** Un atentado con coche bomba mata a 60 chiíes y hiere a más de un centenar en la ciudad de Kufa, al sur de Bagdad.
**Día 23** Dos coches bomba matan a 62 personas en un mercado de Ciudad Sáder en Bagdad y en Kirkuk.
**Día 27** Un atentado con coche bomba mata a 27 personas y deja 100 heridos en una gasolinera de Bagdad.
**Día 31** Un grupo armado secuestra a 26 trabajadores en el centro de Bagdad, y al menos 16 personas mueren en ataques de la insurgencia en distintas áreas de Iraq. El número total de iraquíes desplazados asciende, según el ministro de Inmigración, a más de 182.154 personas.



**Conflicto palestino-israelí y guerra del Líbano**
**Día 1** La aviación israelí imposibilita la vida en el campo de refugiados de Yabalia en Gaza con el uso continuado -que viola las convenciones de Ginebra- de bombas de sonido.
**Día 3** Israel invade con vehículos blindados el norte de Gaza y toma varias casas de la localidad de Beit Hanun, y rechaza el ultimátum palestino para liberar al soldado secuestrado. El relator de la ONU sobre los derechos humanos en los territorios ocupados critica a EE. UU., la UE, Rusia y la propia ONU por ignorar las violaciones cometidas por Israel. En once días, 12 palestinos mueren a causa de los disparos israelíes.
**Día 6** El Ejército de Israel invade seis kilómetros de la franja de Gaza y deja, tras los enfrentamientos con milicianos palestinos, 20 muertos y otros 50 heridos (entre ellos mujeres y niños) en la ciudad de Beit Lahia, donde un soldado israelí muere a manos de un francotirador.
**Día 7** El número de palestinos muertos tras el inicio de la invasión israelí de Gaza llega a 32 en solo dos días, mientras el lanzamiento de misiles caseros sobre el sur de Israel (tres heridos leves) no cesa.
**Día 8** Un bombardeo israelí sobre una casa, ocurrido durante la noche, mata a una mujer palestina y a sus tres hijos en la ciudad de Gaza, donde también mueren tres milicianos de Hamas y un policía por fuego israelí. Son ya 55 las víctimas mortales desde el 25 de junio (captura del soldado secuestrado).
**Día 9** Muere otro civil palestino de 18 años en un bombardeo israelí al sur de Gaza.
**Día 10** El Ejército de Israel mata a siete palestinos en diferentes bombardeos sobre la franja de Gaza, tres de ellos menores de 18 años que estaban jugando al fútbol en Beit Hanun.
**Día 11** Al menos cinco palestinos mueren en un bombardeo israelí contra la ciudad de Gaza.
**Día 12** Hezbollah ataca una base israelí, mata a ocho soldados y secuestra a otros dos, en lo que el primer ministro de Israel califica de «acto de guerra». Una bomba israelí de 250 kilos mata a nueve miembros de una familia en Gaza
**Día 13** Los bombardeos masivos del Ejército israelí matan a más de 50 libaneses -la mayoría civiles- e inutilizan el aeropuerto de Beirut, con lo que el país queda bloqueando por tierra, mar y aire, pero sin impedir el lanzamiento de ochenta cohetes Katiusha contra varias ciudades israelíes. Al balance se suma la muerte de 25 palestinos y 10 israelíes en dos días y el bombardeo del Ministerio de Asuntos Exteriores palestino.
**Día 14** La aviación israelí destroza el cuartel general de Hezbollah en Beirut y decenas de blancos en Líbano, mientras continúa el lanzamiento de misiles Katiusha sobre ciudades israelíes por parte de la milicia libanesa.
**Día 15** Veinte personas -entre ellos una decena de mujeres y niños- mueren al sur del país, tras ser alcanzados los vehículos en los que huían por un misil. La aviación israelí bombardea infraestructuras de todo el país y barrios de Beirut, lo que deja otros 12 muertos.
**Día 16** El disparo de cohetes Katiusha por parte de Hezbollah en una estación de trenes de Haifa causa la muerte de ocho personas, y unos 40 civiles libaneses mueren por los bombardeos del Ejército israelí. En Gaza, seis palestinos mueren por fuego israelí.
**Día 17** Los ataques de la aviación israelí acaban con la vida de casi 60 libaneses (militares y civiles), entre ellos 12 civiles que trataban de huir del sur del país.
**Día 18** Los ataques israelíes causan más de 50 muertos en la jornada más sangrienta desde el inicio de la guerra, que ha desplazado a medio millón de libaneses. Dos soldados israelíes mueren en un ataque de Hezbollah contra un puesto militar, y dos niños árabes israelíes son alcanzados por un misil Katiuska en Nazaret. Por otro lado, 15 palestinos mueren en ataques en Gaza y Cisjordania.
**Día 21** Israel moviliza a más de 5.000 reservistas para reforzar las operaciones en el sur del Líbano, donde continúan las incursiones, así como los bombardeos de la aviación en Beirut. Hezbollah lanza varios misiles Katiushas sobre Haifa y causa una veintena de heridos. En Cisjordania, la sede de la Autoridad Palestina en Nablus es atacada por la artillería israelí por tercer día consecutivo.
**Día 22** La milicia libanesa continúa con el lanzamiento de cohetes y causa una veintena de heridos. Mientras, prosiguen la destrucción de infraestructuras y los bombardeos del Ejércio de Israel, que ocupa el pueblo de Marun al Ras.
**Día 23** Una fotógrafa libanesa independiente muere en un bombardeo israelí cerca de Tiro, el mismo día que la ONU califica los bombardeos de «violación del derecho humanitario». La lluvia de cohetes Katiusha contra el sur del Líbano causa dos muertos y decenas de heridos.
**Día 25** Israel comienza a ocupar el sur del Líbano, donde se concentran los ataques: cuatro observadores de la ONU y 21 civiles mueren en los bombardeos israelíes. En Galilea, una israelí de 15 años muere por el impacto de un cohete Katiusha.
**Día 26** El Ejército israelí pierde nueve soldados en sus asaltos en las localidades del sur de Líbano, mientras los bombardeos se centran en la localidad de Tiro y los barrios del sur de Beirut, y más de cien cohetes caen de nuevo en el norte de Israel, lo cual deja una treintena de heridos. En Gaza, 24 palestinos mueren en una nueva ofensiva israelí contra la capital y en el campo de refugiados de Yabalia.
**Día 27** Las tropas israelíes continúan sus combates en la zona de Bint Yebel, Marun al Ras, Yarun y Tiro, causando una docena de muertos, mientras unos 80 misiles de Hezbollah alcanzan Kiryat Shmona, Haifa y Carmiel. En Gaza, tres palestinos mueren por disparos del Ejército israelí.
**Día 29** Dos observadores de las Naciones Unidas de nacionalidad india resultan heridos en un ataque de la aviación israelí en Ibl Saqi, al sur del Líbano. Llegan al país los primeros paquetes de ayuda humanitaria, mientras Israel rechaza la propuesta de la ONU de un alto el fuego de 72 horas para facilitar la llegada de la ayuda.
**Día 30** Unos 28 civiles libaneses -entre ellos 16 niños- mueren en un bombardeo israelí contra Qana, en el sur del país, en el que la ciudad es atacada durante más de dos horas por tierra, mar y aire.
**Día 31** Un ataque israelí cerca de Tiro causa la muerte de un soldado libanés y produce heridas a tres más. En Gaza, un palestino de 16 años muere y un niño de dos años resulta herido, al ser alcanzados por lo disparos de un tanque israelí, mientras el Ejército israelí impone el cierre total de Cisjordania a sus habitantes palestinos.

**Agosto 06**

**1**

**Día 20** **Combates con la OTAN en Afganistán.** Al menos 72 supuestos talibanes mueren en el sur del país en combates con la OTAN y la aviación y la policía afganas, después de que cientos de ellos trataran de asaltar el edificio del Gobierno en el distrito de Panjwai.
**Día 22** **Aumento de efectivos de la UE en Congo.** La UE envía más tropas a la misión europea para la República Democrática de Congo (Eufor) para frenar la violencia entre facciones rivales, ante el riesgo de una escalada en los enfrentamientos entre los soldados partidarios del presidente y su rival electoral, Jean-Pierre Bemba, quienes acuerdan un alto el fuego que pone fin a tres días de enfrentamientos. En el primer semestre de 2006, el conflicto provoca el desplazamiento de 270.000 personas en la región de Ituri y un número similar en Katanga.
**Día 26** **Enfrentamientos en Pakistán.** Unas 58 personas (21 soldados y 37 guerrilleros) mueren en choques entre rebeldes y miembros de las fuerzas de seguridad paquistaníes en un enfrentamiento en la provincia de Baluchistán (al suroeste del país), según el Ministerio del Interior.

**2**

**Día 6** **Asesinato de cooperantes en Sri Lanka.** Los cadáveres de 15 trabajadores de la delegación francesa de Acción contra el Hambre, ejecutados a sangre fría, son encontrados en la ciudad de Muttur el día 6, y los de otros dos cooperantes un día después.
**Día 14** **Atentado en Sri Lanka.** Cuatro militares y tres civiles fallecen en la ciudad de Colombo a causa de la explosión de una bomba al paso de un convoy que escoltaba al embajador de Pakistán. El Ejército señala como autores a los Tigres de Liberación de la Tierra Tamil, que acusan por su parte al Gobierno de matar a 60 adolescentes.
**Día 28** **Atentado suicida en Afganistán.** Un atentado causa 16 muertos y 47 heridos en un céntrico mercado de Lashkar Gah, capital de la provincia de Helmand, en el sur del país.
**Día 28** **Cadena de atentados en Turquía.** Cinco atentados contra centros turísticos de Turquía (Estambul, Marmaris y Natalia) causan tres muertos y 50 heridos. Los Halcones de la Liberación del Kurdistán, reivindican los atentados.

**5**

**Día 7** **Inundaciones en Etiopía.** Las inundaciones provocadas por el desbordamiento de los dos grandes ríos que atraviesan la ciudad de Dire Dawa, al este de Etiopía, causan más de 630 muertos y 200.000 personas seriamente afectadas.
**Inundaciones en India.** Se calcula que las fuertes inundaciones acaban con la vida de unas 1.000 personas y afectan a unos 20 millones de habitantes, sobre todo en los estados de Gujarat, Maharasthra y Andhra Pradesh.

## 2006



**Guerra en Iraq**

**Día 1** Varios atentados causan 61 muertos y alrededor de 50 heridos, 23 ellos militares iraquíes, que mueren al estallar una bomba al paso de su autobús entre Tikrit y Biyi. Además, un soldado británico fallece en un ataque a la base militar de Basora.
**Día 8** Dos atentados con explosivos causan una veintena de muertos en la capital, en un mercado y una carretera, a pesar del envío de más de 4.000 soldados estadounidenses para reforzar la seguridad.
**Día 10** Un atentado suicida mata a 35 personas en un mercado de la ciudad de Nayaf, cerca de uno de los principales santuarios para los musulmanes chiíes.
**Día 20** Al menos 20 personas fallecen y centenares resultan heridas al abrir fuego grupos de francotiradores contra peregrinos chiíes durante una fiesta religiosa en Bagdad.
**Día 27** Unas 60 personas mueren en Baquba, Kirkuk, y Basora, en otra jornada de atentados en el país.
**Día 28** Los combates entre soldados iraquíes y milicianos chiíes en Diwaniya dejan al menos 23 milicianos muertos.
**Día 29** Al menos 27 iraquíes mueren al estallar en llamas un oleoducto durante un robo de gasóleo en las afueras de Diwaniya, al sur de Bagdad.
**Día 30** Un atentado con bomba causa la muerte a 24 personas y deja a otras 35 heridas en un mercado de Bagdad. En todo el país mueren más de 50 personas en atentados y ataques armados.
**Día 31** Al menos 50 personas mueren y otras 200 resultan heridas por la explosión de siete cohetes en varias zonas chiíes del este de Bagdad, y otras 10 personas mueren en varios atentados en otras ciudades.

*

**Conflicto palestino-israelí y guerra del Líbano**
**Día 1** Violentos enfrentamientos con Hezbollah en el sur causan la muerte de tres soldados del Ejército israelí. Desde el inicio de los bombardeos el 12 de julio, según el Gobierno libanés, el número de personas muertas en el conflicto asciende a 828, el 35% de ellas menores de edad, mientras que en Israel han fallecido 51 personas, 19 de ellas civiles.
**Día 2** Hezbollah lanza contra Israel más de 200 cohetes Katiusha, que alcanzan por primera vez las proximidades de la ciudad de Yenín. Cincos presuntos milicianos son capturados por el Ejército israelí en un hospital de la Baalbek.
**Día 3** La aviación israelí bombardea el sur de Beirut y del país, y destruye un puente y varias carreteras. Al menos ocho civiles israelíes mueren al ser alcanzados por varios cohetes Katiusha en la región de Galilea, y tres soldados fallecen en combates en el sur de Líbano. Por otro lado, ocho personas mueren en la ciudad de Rafah, en el sur de Gaza, en una operación del Ejército israelí.
**Día 4** Más de 200 Katiusha caen sobre el norte de Israel, donde mueren tres civiles. La aviación israelí destruye cuatro puentes en el norte de Beirut y mata a cuatro civiles y a un militar en los ataques. En Qaa, junto a la frontera con Siria , al menos 28 personas mueren y 30 resultan heridas en un ataque con misiles de Israel a un almacén de frutas.
**Día 5** La aviación israelí realiza unas 250 operaciones en siete horas, en la que dispara más de 4.000 misiles. En Tiro mueren siete libaneses y un oficial israelí, mientras que una mujer árabe y sus dos hijas mueren en el norte de Israel a causa de los misiles de Hezbollah. En Gaza, cuatro palestinos y dos militantes armados mueren cerca de Rafá por los ataques israelíes
**Día 6** Hezbollah mata con un misil Katiusha a 12 reservistas israelíes en el kibutz de Kfar Giladi, a 12 kilómetros de la frontera con Líbano, además de a tres civiles en Haifa. La artillería israelí ataca sus posiciones en el sur de Líbano, donde mueren seis personas al desplomarse un edificio. Además, un niño palestino muere en el sur de Gaza durante un bombardeo de la aviación israelí, y en Cisjordania los soldados israelíes matan a un dirigente de la Yihad Islámica en Yenín.
**Día 7** Al menos cinco personas mueren en los bombardeos sobre el sur de Beirut y el Ejército israelí destruye el último puente sobre el río Litani -canal de ayuda humanitaria y vía de salida-.
**Día 8** El balance de víctimas desde el inicio del conflicto supera la cifra de 1.000 muertos en Líbano -además de 915.792 desplazados- y 99 en Israel. Once civiles fallecen en el sur (durante un entierro) y el este del Líbano, mientras tres soldados israelíes y varios militantes de Hezbollah fallecen cerca de la frontera.
**Día 9** Israel bombardea Ain Helue, el mayor campo de refugiados palestinos en Líbano, y causa la muerte de un adulto y un niño y 16 heridos. Además, uno de los 120 ataques de la aviación durante la noche mata a otras seis personas en Mashghara, en la Bekaa, y una columna de blindados, apoyada por fuego de artillería, penetra siete kilómetros en territorio libanés y llega cerca de la villa de Khiam.
**Día 11** El Consejo de Seguridad de la ONU aprueba por unanimidad una resolución para el «cese de hostilidades» en Líbano, pactada por Estados Unidos y Francia, con el apoyo del Reino Unido y el visto bueno israelí y de los países árabes.
**Día 12** La ONU anuncia el alto el fuego acordado por el primer ministro libanés y su homólogo israelí, aceptado por Hezbolá -que considera injusta la resolución-. Pese a ello, las tropas israelíes alcanzan el río Litani después de intensificar su ofensiva sobre Líbano, donde once soldados israelíes y 40 milicianos resultan muertos. Hezbollah derriba un helicóptero de Israel, con cinco tripulantes, cerca de Tiro.
**Día 13** Un bombardeo israelí derriba seis edificios en el sur de Beirut y mata al menos a dos niños y deja a otras 14 personas heridas.
**Día 14** Decenas de miles de desplazados del sur del país emprenden el regreso a sus hogares, así como centenares de habitantes de los barrios del sur de Beirut. A pesar del alto el fuego, dos supuestos miembros de Hezbollah mueren por los disparos del Ejército israelí.
**Día 16** El Ejército libanés se despliega -por primera vez en décadas- al sur del río Litani para que las Naciones Unidas puedan poner en marcha el contingente internacional acordado de 15.000 militares.
**Día 19** Israel viola el alto el fuego y ataca a Hezbollah con una operación de comandos en la que mueren tres milicianos -uno de los principales dirigentes de Hezbolá entre ellos- y un militar israelí.

### Seeptiembre 06

**1**

**Día 3 Ofensiva de la OTAN en Afganistán.** Fuerzas de la OTAN matan a 200 supuestos talibanes en el sur de Afganistán, en una ofensiva -llamada Medusa- en la que mueren además 18 militares de la Alianza Atlántica.
**Día 8 Ataque de los talibanes en la capital de Afganistán.** Los talibanes atacan en el centro de Kabul con un atentado suicida junto a la Embajada de EE. UU. que causa al menos 16 muertos, siete de ellos extranjeros. Por otro lado, la ofensiva lanzada por la OTAN en el sur deja en los dos días siguientes al atentado otros 150 muertos entre las fuerzas talibanes.
**Día 16 Nueva ofensiva en Afganistán.** Tropas afganas y de EE. UU. (3.000 soldados estadounidenses y 4.000 afganos) lanzan una nueva ofensiva (Operación Furia de Montaña) contra las fuerzas talibanes en el este y el centro del país.
**Día 24 Operación en Afganistán.** La OTAN mata, según sus propias cifras, al menos a 40 supuestos talibanes en el sur del país en una operación con bombardeos aéreos y ataques por tierra de soldados afganos. Un día después, 20 personas mueren en dos atentados en la provincia de Helmand, al sur del país.
**Día 30 Alto el fuego en Turquía.** La guerrilla kurda separatista del Partido de los Trabajadores del Kurdistán (PKK) decreta un alto el fuego unilateral, respondiendo al llamamiento de su líder, Abdulá Ocalan, en pro de la renuncia a la lucha armada.
**Día 30 Continúan los ataques en Afganistán.** Un atentado suicida perpetrado por talibanes causa 12 muertos -entre ellos dos mujeres y un niño- a las puertas del Ministerio del Interior en Kabul, dos días después de la decisión de la OTAN de extender al este del país la misión de la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad.

**2**

**Día 8 Atentado en India.** Al menos 37 personas mueren y más de un centenar resultan heridas en una serie de explosiones entre una mezquita y un cementerio musulmán en la ciudad de Malegaon. El Gobierno declara el estado de alerta en varias regiones.
**Día 12 Nuevo atentado en el Kurdistán turco.** Un atentado con bomba causa siete muertos -entre ellos, cinco niños- y 17 heridos en la ciudad de Diyarbakir, capital del Kurdistán turco, al sureste de Anatolia.

**3**

**Día 13 Éxodo de civiles en el sur de Afganistán.** Unos 50.000 afganos huyen de la guerra en Kandahar tras la ofensiva más ambiciosa de la OTAN en el país, la llamada Operación Medusa, en la que han muerto más de 500 talibanes.



**Epidemia de cólera en Nigeria.** Un brote de cólera en Níger, provocado por las fuertes lluvias estacionales y las inundaciones, mata a 21 personas y afecta a más de 46.000.



**Guerra en Iraq**
**Día 7** El Gobierno iraquí asume el mando de parte de sus soldados y de las operaciones militares en 15 provincias del país.
**Día 13** Al menos 60 cadáveres, maniatados y con signos de tortura, son hallados en Bagdad, mientras otras 22 personas mueren en dos atentados con coche bomba.
**Día 15** La policía halla otros 50 cadáveres con signos de tortura en Bagdad.
**Día 17** Una cadena de atentados mata a 27 personas y hiere a más de 90 en la ciudad de Kirkuk, donde las sedes de los dos grandes partidos kurdos son atacadas.
**Día 23** Al menos 35 iraquíes mueren y otros 29 resultan heridos en el barrio Ciudad Sáder de Bagdad cuando hacían cola para adquirir combustible con el que cocinar.

# 2006



**Conflicto palestino-israelí y guerra del Líbano**

Día 5 Cuatro milicianos de Hamas mueren tras dos ataques aéreos israelíes en la ciudad de Rafah, al sur de la franja de Gaza, en los que al menos 33 personas resultan heridas.

Día 6 El Ejército israelí mata a cuatro civiles palestinos en Gaza y Cisjordania, en las ciudades de Jan Yunis y Yenín, además de cuatro activistas de Hamás alcanzados por dos ataques aéreos en la sureña ciudad de Rafah. Por otro lado, Israel levanta el bloqueo marítimo y aéreo de ocho semanas sobre el Líbano.

**Octubre 06**

## 1

Día 24 **Ataque de la OTAN contra civiles en Afganistán**. Decenas de civiles afganos (hasta 85 según las fuentes locales) mueren en un bombardeo aéreo de la OTAN en el distrito de Panjwai, contra lo que los aliados consideraron objetivos militares, y los habitantes aseguran eran refugiados huidos de los combates del mes anterior. La ONU abre una investigación y la Alianza admite12 víctimas civiles en los combates.

Día 29 **Asalto talibán a una base de la OTAN.** Al menos 70 talibanes mueren en el asalto a una base de la OTAN cerca de la capital de la provincia de Uruzgán, que tuvo que pedir apoyo de helicópteros y aviación.

Día 30 **Ataque del Ejército en Pakistán.** Alrededor de 80 personas -talibanes según el Gobierno; estudiantes según la Administración local- mueren en un ataque del Ejército de Pakistán con helicópteros, misiles y armas de precisión a una escuela coránica de Chenagai, en el distrito de Bajaur.

Día 31 **Atentado contra la OTAN en Afganistán.** Tres soldados de la OTAN mueren y uno resulta herido por la explosión de una bomba colocada en una carretera, en la provincia de Nuristán.

Día 31 **Ataque de las FARC en Colombia.** Un total de 29 personas -17 policías, un civil y 11 guerrilleros- mueren en un ataque de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia contra una estación de policía situada en el noroeste del país. Entre enero y septiembre, más de 175.000 personas se han visto obligadas a desplazarse de sus hogares como resultado del conflicto colombiano.

## 2

Día 16 **Atentado suicida en Sri Lanka.** Un atentado suicida realizado con un camión contra un convoy de autobuses causa al menos 90 muertos y más de un centenar de heridos cerca de una base naval, al este del país. Las autoridades atribuyen el ataque a los Tigres de Liberación de la Tierra Tamil.

Día 30 **Atentado en Argel.** Dos atentados con coche bomba contra dos comisarías causan la muerte de tres civiles y dejan heridos a otros 24 en los barrios de Regahia y Dergana de la capital argelina. Un total de 32 personas mueren en el país en atentados integristas durante el Ramadán.

## 5

Día 1 **Ciclón en Vietnam.** El ciclón tropical *Xangsane* golpea nueve provincias del Vietnam central, mata a 69 personas y causa daños importantes en las infraestructuras, con casi 320000 casas dañadas o destruidas.

**Inundaciones en Tailandia.** Fuertes inundaciones se producen en 32 provincias tailandesas a finales de octubre, dejan 164 muertos afectan a unas 600.000 casas.

**Intensa sequía en Afganistán.** Aproximadamente 2,5 millones de personas se ven afectados en Afganistán por la fuerte sequía, que provoca escasez de agua y alimentos.

**Tifón en Filipinas.** El tifón *Cimaron* golpea el norte de Filipinas y afecta a unas 283.000 personas.

## 7

Día 31 **Protestas en Pakistán.** Miles de manifestantes protestan en las principales ciudades de Pakistán por el ataque del Ejército contra una madraza.



**Guerra en Iraq**

Día 4 Mueren 35 personas y casi un centenar resultan heridas de diversa gravedad en diferentes atentados, siendo el ataque más sangriento el perpetrado contra el ministro de Industria iraquí -que resultó ileso-, en el que mueren 14 personas.

Día 8 Tropas de la coalición matan a 30 milicianos chiíes del Ejército del Mahdi en la ciudad de Diwaniya, al sur de Bagdad, mientras otras 28 personas mueren en diferentes atentados en las ciudades de Haditha, Baquba y Tikrit.

Día 9 Un grupo de hombres vestidos con uniformes de policías asesinan al hermano del vicepresidente, al tiempo que un coche bomba mata a nueve personas en un mercado de Bagdad y diez soldados iraquíes son secuestrados en un control en Ciudad Sáder.

Día 10 La policía encuentra 60 cadáveres en diferentes zonas de Bagdad, con huellas de tortura y disparos a corta distancia. Además, un atentado con un coche bomba deja 11 muertos cerca de una mezquita suní.

Día 12 Un grupo de hombres armados asalta una emisora de televisión por satélite en Bagdad y mata a 11 empleados. Además, al menos cinco personas mueren y otras diez resultan heridas, cuatro de ellas policías, en un doble atentado cometido contra una patrulla en la capital.

Día 15 Un grupo armado mata en falsos puestos de control a 31 personas en Balad, al norte de Bagdad, mientras en Al Sawira, al sureste, otro grupo mata a diez miembros de una misma familia. También en la capital, al menos siete iraquíes mueren en un atentado contra una viceministra, y el Ejército estadounidense anuncia cinco bajas entre sus soldados en tres atentados en Bagdad y la provincia de Al Anbar.

Día 30 Un atentado en un centro de contratación de obreros del barrio Ciudad Sáder de Bagdad causa al menos 30 víctimas mortales y 60 heridos.

Día 31 Un atentado con coche bomba mata en Bagdad a 15 invitados de una boda, entre ellos cuatro niños, y deja unas 19 personas heridas. Además, 42 habitantes son secuestrados en dos aldeas chiíes al norte de Bagdad.



**Conflicto palestino-israelí y guerra del Líbano**

Día 1 Ocho personas mueren y 75 resultan heridas en choques armados entre facciones palestinas (la policía de Hamas y manifestantes leales al presidente) en la ciudad de Gaza. Los choques se extienden a Ramala, capital de Cisjordania, donde es incendiada la oficina del primer ministro.

Día 12 Nueve palestinos (cinco de ellos civiles) mueren en dos operaciones israelíes en Abasan -un pueblo de la franja cercano a Jan Yunis— y en la ciudad de Gaza. Los palestinos muertos a manos del Ejército israelí suman 13 en una semana.

Día 14 El Ejército de Israel mata a ocho milicianos palestinos cerca de la ciudad de Gaza, con lo cual se alcanza un total de 21 víctimas palestinas en 72 horas.

Día 20 El primer ministro palestino sale ileso de un ataque de milicianos de Fatah contra su comitiva en la ciudad de Gaza.

Día 23 Una patrulla de Ejército israelí mata a siete palestinos y deja a 20 personas heridas al disparar contra los asistentes a un funeral en Beit Hanun, en el norte de la franja de Gaza.

Día 31 Ocho palestinos, entre ellos cinco milicianos y un policía, además de un soldado judío, mueren durante una nueva ofensiva del Ejército israelí sobre Gaza, que deja casi 50 heridos.

**Noviembre 06**

## 1

Día 8 **Acusación contra el Ejército de Sri Lanka.** Los rebeldes independentistas de Sri Lanka acusan al Ejército de matar a 65 civiles y herir a otros 300 en un ataque de artillería contra un campo de desplazados en el distrito de Batticaloa. El Ejército acusa a la guerrilla de usar *escudos humanos*.

Día 21 **Acuerdo de paz con la guerrilla en Nepal.** El Gobierno de Nepal y la guerrilla maoísta firman un acuerdo de paz que pone fin a diez años de guerra, fruto de un pacto que prevé la incorporación de representantes de la guerrilla al Parlamento y al Gobierno de Nepal, tras haber guardado las armas.

Día 26 **Enfrentamientos en el sureste de Sudán.** El Ejército y los rebeldes sudaneses mantienen durante una semana un duro enfrentamiento que causa alrededor de 300 muertos. Según los cooperantes en la zona, el conflicto comienza en Malakal cuando el Gobierno intenta acabar con un comandante del ELPS, por lo que se desatan los enfrentamientos pese a la intervención de las tropas pacificadoras de la ONU. La organización evacua a su personal y a la mayoría de los cooperantes.

## 2

Día 5 **Doble atentado en la India.** Dos explosiones casi simultáneas causan diez muertos y 52 heridos en un bazar y una refinería de Guwahati, la principal ciudad del estado indio de Assam. El jefe de la policía del estado responsabiliza al separatista Frente Unido para la Liberación de Assam.

Día 8 **Ataque suicida en Pakistán.** Mueren 42 reclutas y decenas resultan heridos en un atentado suicida contra un centro de entrenamiento del Ejército en Dargai, en la provincia de la Frontera del Noroeste.

Día 26 **Atentado en el sur de Afganistán.** Un atentado suicida en un hotel causa 15 muertos en el sur del país.



## 3

**Desplazamientos en Congo.** Más de 15.000 personas huyen del este de la República Democrática del Congo debido a los enfrentamientos entre las tropas de la ONU y el Gobierno, y las tropas disidentes.

# 2006

## 5

**Lluvias torrenciales en Haití.** Las fuertes lluvias caídas en algunas zonas de Haití causan serios daños en las infraestructuras y afectan a cerca de 4.000 familias.



**Guerra en Iraq**

**Día 3** La policía iraquí informa del hallazgo en 36 horas de 83 cadáveres, algunos de ellos con señales de tortura, en varias fosas comunes en los alrededores de Bagdad.

**Día 12** Al menos 35 personas mueren y 53 resultan heridas en un doble atentado contra un centro de reclutamiento de policías al oeste de Bagdad. En Latifiya, al sur de la capital, un grupo de hombres armados mata a 10 pasajeros y secuestra a 50.

**Día 14** Hombres vestidos de policías secuestran 12 horas a unas 100 personas en un instituto de investigación de Bagdad

**Día 19** Una decena de ataques se cobran la vida de unas 50 personas -el más mortífero de ellos en la ciudad de Hilla- y el viceministro de Sanidad es secuestrado en su propia casa, en el norte de Bagdad.

**Día 23** Una serie de atentados coordinados causa más de 215 muertos y unos 250 heridos en el barrio Ciudad Sáder de la capital, y deja el mayor número de víctimas desde la invasión. Horas más tarde, milicianos chiíes disparan obuses de mortero contra la mezquita de Abu Hanifa y la Asociación de Ulemas, lo cual causa un muerto y 14 heridos.

**Día 24** Unos 30 suníes mueren en distintos actos violentos en el país, mientras los más de 200s muertos de Ciudad Sáder son enterrados.

**Día 28** El Ejército de EE. UU. reconoce haber matado a cinco niñas y un hombre cuando varios obuses alcanzaron su casa durante una operación contra la insurgencia en Ramadi, al oeste de la capital.



**Conflicto palestino-israelí y guerra del Líbano**

**Día 2** Francotiradores israelíes causan la muerte de un civil mientras otros dos mueren al ser sus viviendas alcanzadas por proyectiles de artillería en Beit Hanun, en el noreste de Gaza, donde dos milicianos de Hamas pierden la vida en los enfrentamientos con los militares israelíes.

**Día 3** Soldados israelíes matan a dos mujeres palestinas -y dejan a otras 15 heridas- al disparar contra 200 vecinas que actuaban como *escudos humanos* en una mezquita de Beit Hanun, en Gaza, para rescatar a milicianos de Hamas que se habían refugiado en su interior.

**Día 4** Cinco milicianos de Hamás y dos civiles se suman a la lista de 40 muertos en 4 días tras la última ofensiva del Ejército israelí en Gaza. También en Belén (Cisjordania) se mantiene la presencia militar israelí para capturar a un dirigente de la Yihad Islámica, que acaba muerto.

**Día 7** Ocho milicianos y una mujer mueren en los ataques del Ejército israelí, que se retira del norte de Gaza tras dejar 64 palestinos muertos -20 de ellos civiles- y la ciudad de Beit Hanun arrasada.

**Día 8** La artillería israelí mata a 19 civiles palestinos mientras dormían en sus casas en Beit Hanun, Gaza -ocho niños, siete mujeres, y cuatro hombres, la mayoría de la misma familia-, y deja además decenas de heridos. El Gobierno de Ehud Olmert califica de error la matanza -un crimen de guerra más para los dirigentes palestinos-.

**Día 15** Un cohete palestino Qassam mata a una mujer en Sderot, al sur de Israel, en un ataque en el que un adolescente y un guardaespaldas del ministro de Defensa resultan heridos de gravedad.

**Día 19** Cientos de *escudos humanos* palestinos impiden que Israel bombardee un edificio en Gaza en el que habitaba un miliciano de Hamas.

**Día 20** Los *escudos humanos* evitan otro bombardeo en Gaza contra la vivienda de un miliciano de Hamas.

**Día 21** Un cohete palestino lanzado desde Gaza mata a un israelí en la ciudad de Sderot, cerca de la alta comisionada de la ONU para los Derechos Humanos.

**Día 25** Israel y las facciones palestinas pactan -tras cinco meses de violencia y más de 400 palestinos, la mitad de ellos civiles, y dos civiles israelíes, muertos- un alto el fuego en Gaza, poco después de que dos milicianos de Hamás mueran alcanzados por un misil israelí.

**Día 29** Israel libera al ministro palestino de Vivienda y Obras Públicas, arrestado durante un mes, con el fin de facilitar la liberación del soldado Guilad Shalit, secuestrado cinco meses antes.

**Diciembre 06**

## 1

**Día 1 Ataque de las FARC contra el Ejército colombiano.** Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia matan a 17 militares y hieren a otros cuatro en un ataque en el departamento Norte de Santander, cerca de la frontera venezolana.

**Día 4 Ofensiva de la OTAN en Afganistán.** Entre 70 y 80 supuestos talibanes mueren en combates entre insurgentes y soldados de la Fuerza de Asistencia a la Seguridad de Afganistán (ISAF), en la provincia de Helmand. Además, un coche bomba estalla en la provincia de Kandahar y un helicóptero de transporte de la OTAN cae al norte de esa misma provincia.

**Día 6 Elecciones en el Congo.** Joseph Kabila se convierte en el primer presidente elegido democráticamente de la República Democrática de Congo (RDC), tras la celebración de las elecciones posibilitadas por los acuerdos de paz, cuyo resultado es reconocido por su principal rival y jefe de los rebeldes, Jean-Pierre Bemba.

**Día 7 Los paramilitares colombianos paralizan el proceso de paz.** El proceso de paz acordado en 2004 entre el Gobierno colombiano y la organización paramilitar de extrema derecha Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) queda suspendido por este grupo paramilitar en protesta por la decisión del Gobierno de trasladar a 59 de sus comandantes a una cárcel de máxima seguridad.

**Día 10 Masacre de civiles en Darfur.** Pistoleros a caballo, no identificados, matan a 22 civiles y dejan heridos a otros diez en la aldea de Sirba, al oeste de Darfur. El incremento de la violencia provoca la evacuación de numerosos trabajadores humanitarios.

**Día 20 Combates entre el Gobierno y las fuerzas islamistas en Somalia.** Tropas de la Unión de Tribunales Islámicos y fuerzas del Gobierno de transición se enfrentan cerca de la ciudad de Baidoa, y dejan decenas de muertos (sin cifras concretas fiables). Etiopía envía primeramente -según la ONU- unos 8.000 soldados al país, y en los días posteriores helicópteros y carros de combate, que canalizan el apoyo de EE. UU. al Gobierno somalí. Por otro lado, unos 2.000 soldados eritreos están apoyando a su vez a los islamistas. La dureza de los enfrentamientos y el uso de artillería pesada motiva la huida de miles de civiles, y la ONU advierte de que los combates, la ruina de la cosecha y las últimas inundaciones pueden provocar una gran hambruna.

**Día 25 Aviones etíopes bombardean objetivos en Somalia.** Varias ciudades somalíes controladas por la milicia de la Unión de los Tribunales Islámicos son bombardeadas por aviones de combate etíopes, que atacan carreteras y líneas de defensa islamistas que se extienden hasta cerca de la frontera. La milicia llama a la *guerra santa* y pide voluntarios de todo el mundo musulmán.

**Día 25 Ataque de las FARC contra el Ejército.** La guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) mata a 15 militares colombianos y deja a otros cinco heridos en el departamento del Meta, en el centro del país.

**Día 26 Etiopía avanza en Somalia.** Miles de soldados etíopes, apoyados por carros de combate, helicópteros y aviones, se hacen con el control de seis ciudades somalíes y toman entre otros blancos el antiguo aeropuerto internacional de la capital.

**Día 27 Las fuerzas del Gobierno entran en Mogadiscio.** El Ejército etíope y fuerzas leales al Gobierno somalí entran en la capital sin oposición tras la evacuación de sus hombres ordenada por los líderes de la Unión de Tribunales Islámicos y el reparto de miles de sus armas entre la población, desesperanzada por el retorno de los *señores de la guerra.*

**Día 29 Ley marcial en Somalia.** El primer ministro del Gobierno provisional de Somalia decreta tres meses de ley marcial y negocia con los jefes de los clanes la composición del Gobierno y la entrega de armas. Afirma que las tropas etíopes se quedarán en Mogadiscio todo el tiempo que sea necesario.

## 2

**Día 31 Ola de atentados en Tailandia.** Al menos tres personas mueren y 42 resultan heridas en una serie de atentados ocurridos en Bangkok durante la Nochevieja y en otra explosión el día siguiente en la ciudad de Chiang Mai.

## 3

**Día 27 Ataque del Ejército de Yemen a refugiados.** Las fuerzas de seguridad yemeníes disparan contra cuatro barcos que trataban de huir de Somalia, con 515 somalíes y etíopes a bordo, cuando dos de ellos empezaban a desembarcar pasajeros en sus costas. Diecisiete personas mueren y otras 141 permanecen desaparecidas tras el hundimiento de los otros dos barcos, según el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), que asegura que en 2006 más de 25.800 personas han huido hacia Yemen, 330 han perdido la vida en la travesía y otras 300 permanecen desaparecidas.

## 5

**Día 1 Terrible tifón en Filipinas.** Unas 1.000 personas mueren en Filipinas -y otras 100 en Vietnam- o permanecen desaparecidas, y más de un millón ven sus vidas gravemente afectadas, a causa de los ríos de barro y cenizas provocados por el tifón *Durian*, más intensamente en la provincia filipina de Albay, al este del archipiélago, donde se encuentra el volcán Mayón.

**Día 26 Accidente en un oleoducto en Nigeria.** El incendio y la explosión de un oleoducto saqueado en un populoso barrio de Lagos causa la muerte, según la Cruz Roja, de entre 200 y 500 personas que intentaban recoger combustible de las conducciones agujereadas.

**Día 30 Hundimiento en la costa de Indonesia.** Un barco con 850 pasajeros se hunde frente a las costas de la región central de la isla de Java, debido a una fuerte tormenta con olas de hasta cinco metros de altura y tal vez al exceso de carga. Los equipos de rescate logran rescatar con vida durante el primer día de operaciones a 59 personas. Las inundaciones ocurridas en el país dejan 100 muertos y obligan a más de 300.000 personas a abandonar sus casas.

# 2006



**Guerra en Iraq**

**Día 2** Tres bombas causan la muerte de 51 personas y dejan a otras 90 heridas en un mercado del barrio de Al Sadriya en Bagdad, al explosionar de forma casi simultánea en un radio de 100 metros.
**Día 4** La policía iraquí encuentra unos 50 cadáveres con heridas de bala en Bagdad, donde un periodista muere tiroteado por dos hombres armados. Cuatro soldados estadounidenses pierden la vida en el aterrizaje de emergencia de un helicóptero en la provincia de Al Anbar.
**Día 5** Al menos 44 personas mueren y otras 21 resultan heridas en una nueva oleada de atentados en Bagdad: seis coches bomba estallan contra dos autobuses y una gasolinera y dos niños mueren por la caída de un obús en el barrio de Al Caria.
**Día 6** Diez soldados estadounidenses mueren en cuatro ataques diferentes, con lo que el total de soldados de EE. UU. muertos en Iraq desde la invasión asciende a un total de 2.917.
**Día 8** Autoridades locales iraquíes y EE. UU. se enfrentan a causa de un bombardeo nocturno en el que, según el Pentágono, murieron 20 militantes de Al Qaeda, entre ellos dos mujeres, y según el alcalde de la zona, fueron masacrados civiles, entre ellos al menos seis mujeres y cinco niños.
**Día 11** Al menos 16 personas mueren en incidentes violentos en distintos puntos del país, entre ellas una mujer embarazada que fue acribillada al sur de Kirkuk y tres de sus hijos. Además, hombres vestidos con uniformes del Ejército roban un millón de dólares de un vehículo de seguridad en Bagdad, en una calle del centro de la capital. También en Bagdad son hallados 66 cadáveres maniatados y con un disparo en la cabeza.
**Día 12** Al menos 70 iraquíes que buscaban empleo mueren en un atentado en la plaza de Tarayan, en el centro de Bagdad, y otras 250 resultan heridas. Además, otros 47 cadáveres son encontrados en la capital con un tiro en la cabeza y en Mosul un camarógrafo de Associated Press muere al ser tiroteado.
**Día 14** Insurgentes disfrazados de policías secuestran a 30 comerciantes en Bagdad.
**Día 17** Un grupo de pistoleros vestidos de policías secuestra a 30 personas en las oficinas de la Media Luna Roja en Bagdad.
**Día 19** El Pentágono admite que desde el mes de agosto hay en Iraq una media de 960 ataques a la semana, en los cuales la mayoría de los objetivos son estadounidenses, aunque no las víctimas: entre agosto y septiembre, mueren o resultan heridos al día un promedio de 93 civiles, 33 militares o policías iraquíes y 25 soldados estadounidenses.
**Día 25** Un millar de soldados británicos toma, tras abatir a siete hombres armados, una comisaría de la policía iraquí en Basora, en la que liberan a 127 personas recluidas en condiciones infrahumanas y supuestamente a punto de ser asesinadas.
**Día 26** El Tribunal de Apelaciones de Iraq confirma la sentencia de pena de muerte contra Sadam Husein -que deberá ser ratificada por el presidente, opuesto a la pena de muerte-, por el asesinato de 148 chiíes en 1982 en Dujail. Mientras tanto, 41 personas mueren en el país en varios atentados y 41 cadáveres son encontrados por la policía en Bagdad.
**Día 27** Un coche bomba explota en las inmediaciones de un restaurante de Bagdad y deja diez muertos, y un vehículo militar estadounidense es alcanzado por otra bomba.
**Día 29** Sadam Husein es ejecutado pese a las protestas de las organizaciones humanitarias como Amnistía Internacional, la oposición de la Unión Europea, la del Vaticano o la de la ONU.
**Día 30** Miles de chiíes y kurdos salen a las calles para celebrar la ejecución de Sadam Husein, mientras siete coches bomba matan a 77 personas en la ciudad de Kufa y en tres barrios de la capital.

*

**Conflicto palestino-israelí y guerra del Líbano**

**Día 1** Hezbollah reúne a 700.000 personas en el centro de la capital libanesa para exigir la dimisión del Gobierno libanés, acusado de ser marioneta de Estados Unidos y Francia. Las protestas masivas se repiten durante varios días, y el día 10 tiene lugar, con el mismo objeto, la mayor manifestación de la historia del país.
**Día 3** Israel se retira del último pueblo libanés ocupado en la guerra, Ghajar y lo deja a cargo de las tropas de la ONU, mientras los manifestantes de Hezbollah mantienen el asedio a la sede del Gobierno.
**Día 11** Un grupo de enmascarados asesina a tiros a tres hijos de un jefe policial palestino, miembro de Al Fatal, cuando acudían al colegio en su coche, en un ataque en el que también muere un transeúnte.
**Día 12** Cinco milicianos de Hamas caen heridos de bala en Ramala, Yenín y Tulkarem, en Cisjordania, donde los ataques contra jefes locales islamistas se multiplican.
**Día 13** Un juez miembro de Hamas es asesinado a tiros a las puertas de un juzgado de Jan Yunis, en Gaza.
**Día 14** Israel prohíbe al primer ministro palestino entrar en Gaza, tras una visita a Irán, con 26 millones de euros. Milicianos de Hamas asaltan las instalaciones y consiguen que el dirigente cruce la frontera -sin el dinero-.
**Día 15** Las facciones palestinas se enfrentan en Gaza y Cisjordania, donde, en la ciudad de Ramala, la policía leal al presidente disuelve a tiros una manifestación y deja más de 30 heridos.
**Día 16** Los enfrentamientos entre Hamas y Fatah dejan en el sur de la franja a un adolescente muerto y 18 heridos, tras el anuncio de Mahmud Abbas de la disolución del Gobierno de Hamas y el adelanto de las elecciones presidenciales y parlamentarias.
**Día 17** A pesar de la firma por parte de ambas milicias de un alto el fuego, una estudiante muere y varios niños y ancianos son heridos en numerosos tiroteos en la franja, y se desarrollan ataques contra la Guardia Presidencial, el convoy del ministro de Exteriores de Hamás, la oficina de Mahmud Abbas y los Ministerios de Agricultura y Transportes, en los que mueren un oficial y una joven. Además, los milicianos de Hamas disparan sobre una manifestación de Fatah en el campo de refugiados de Yabalia y dejan unos 20 heridos.
**Día 18** Se producen tiroteos junto a la sede del Parlamento palestino, en el Ministerio de Exteriores, cerca de la residencia oficial de Abbas y en el campo de refugiados de Yabalia, donde resulta muerto un supuesto activista de Al Fatah, con lo que se rompe un nuevo acuerdo entre las milicias.
**Día 20** Dos policías de los cuerpos de seguridad fieles a Abbas mueren en choques armados con milicianos de Hamas. Además, el Ejército israelí mata a dos supuestos militantes de la Yihad Islámica en Cisjordania y se reanuda el lanzamiento de cohetes artesanales Kassam contra las ciudades del sur de Israel después de varios días de calma.
**Día 25** Israel aprueba desmantelar 27 puestos de control militar en Cisjordania que impedían el tráfico de vehículos palestinos.
**Día 26** El primer ministro israelí ordena reanudar las «operaciones concretas» contra los milicianos palestinos que lanzan proyectiles Kassam desde la franja de Gaza, tras lo cual la Yihad Islámica lanza uno de ellos contra el sur de Israel, sin provocar víctimas.
**Día 27** Israel permite la entrada en Gaza de 2.000 fusiles de asalto y munición para reforzar a Al Fatah frente a Hamás.

# Anexo 2

## Proyectos AECI Listado de 14 puntos.*

| País receptor | Cotinente | Monto | Organización | Descripción |
|---|---|---|---|---|
| Afganistán | Asia | 800.000,00 | WFP/PMA: 600.000€ Ayuda bilateral AECI (200.000€ en especie) | Enfrentar la emergencia por las inundaciones de noviembre del 2006 y graves niveles de vulnerabilidad preexistentes. |
| Africa Central- Grandes Lagos | África | 500.000,00 | FAO | Mejorar los niveles de inseguridad alimentaria de los desplazados internos y de los refugiados |
| América Central Caribe | América Central y Caribe | 853.050,00 | OCHA (150.000€) PAHO/OPS (703.050€) | **OCHA:** fortalecimiento de la coordinación de respuesta ante desastres a través de la implementación de un sistema de website humanitario. **PAHO:** ayuda sanitaria de emergencia a los grupos socialmente vulnerables |
| Angola | África | 400.000,00 | FAO | Capacitaciones a los agricultores |
| Argelia | África | 2.885.104,00 | Ayuda bilateral AECI (356.474€ en especie y 250.000€en metálico) | Inundaciones de Tinduf y ayuda a los refugiados saharauis (ayuda alimentaria, capacitaciones de la población local y provisión de 3.000 cocinas a gas) |
| Argentina | América del Sur | 140.000,00 | ACH (40.000€). Doctores del Mundo (100.000€) | Mejorar la situación de salud de las poblaciones más vulnerables, monitoreo epidemiogóligo y reducción de malnutrición infanti |
| Asia Sur Este | Asia | 539.883,00 | Ayuda bilateral de la AECI (39.883€). UNICEF(500.000€) | Crisis de Tirmor Oriental. **AECI:** provisión de alimentos e implementos básicos. **UNICEF:** mejora del acceso al agua segura e implementación de servicios sanitarios adecuados para mujeres y niños. |
| Bangladesh | Asia | 300.000,00 | WFP/PMA | Provisión de alimentos, medicinas y educación. |
| Benin | África | 600.000,00 | UNICEF | Crisis del Oeste de Africa. Reducción de los niveles de malnutrición infantil y mejorar la nutrición materna. |
| Bolivia | América del Sur | 240.443,00 | Ayuda bilateral AECI (30.000€). PNUD ( 210.443€) | **AECI:** provisión y distribución de comidas, carpas, frazadas y combustible. **PNUD:** distribución de tiendas familiares, kits de cocina, refugios temporales y modulos sanitarios. |
| Cabo Verde | África | 300.000,00 | Aporte monetario a la FAO | Mejorar la seguridad alimentaria |
| Camboya | Asia | 800.000,00 | WFP/PMA (500.000€) PNUD (300.000€) | **WFP/PMA:** distribución de alimentos a los grupos socialmente vulnerables. **PNUD:** desminado de 82 campos y programas de sensibilización ante el riesgo a las minas. |
| Colombia | América del Sur | 950.000,00 | Ayuda bilateral AECI (150.000€). CICR (500.000€). UNICEF(300.000€) | **AECI:** provisión de alimentos, kits de higiene y cocina a los damnificados por las inundaciones. **CICR:** mejorar las condiciones de vida de la población civil y desplazados internos afectados por el conflicto armado. **UNICEF:** programa de sensibilización ante el riesgo de las minas. |
| Ecuador | América del Sur | 774.182,19 | Ayuda bilateral AECI (224.119€). CESA (150.098€). WFP/PMA (300.000€). Cruz Roja Ecuatoriana (99.965€). | **AECI:** provisión de medicinas y apoyo psicosocial a los daminificados de las inundaciones y del Volcan Tungurahua. **CESA** y **Cruz Roja**: fortalecimiento de la preparación ante desastres. **WFP/PMA:** distribución de alimentos. |
| El Salvador | América Central (incluye Caribe) | 300.000,00 | WFP/PMA | Provisión de alimentos. |
| Eritrea | África | 499.958,00 | UNICEF | Sequías del este de Africa. Reducir la mortalidad producida por la malnutrición y las enfermedades transmitidas por el agua. |
| Etiopía | África | 1.050.000,00 | UNICEF (300.000€). Cruz Roja Etíope (250.000€). FAO (500.000€) | **UNICEF:** reducir la morbilidad y la mortalidad en las areas inundadas. **Cruz Roja:** mejorar la calidad y disponibilidad de agua. **FAO:** reducir el impacto de los desastres y los niveles de vulnerabilidad. |
| Filipinas | Asia | 944.000,00 | Ayuda bilateral AECI (294.000€ en metálico y 400.000€ en especie) WFP/PMA (250.000€) | **AECI:** ayuda de emergencias para los damnificados por el tifón Durian. **WFP/PMA:** ayuda alimentaria. |
| Guatemala | América Central (incluye Caribe) | 2.500.000,00 | Municipalidad de Esquipulas (200.000€). SECONRED (300.000€). WFP/PMA (2.000.000€) | Municipalidad: mejorar el accesos al agua segura en las áreas afectadas por las tormentas. **SECONRED:** fortalecimiento de la preparación ante desastres. **WFP/PMA:** prevención de la malnutrición y distribución de alimentación suplementaria. |
| Guinea-Bissau | África | 354.669,34 | Aporte en metálico a WFP/PMA/PMA | Mejorar las condicines de educación y salud |
| Haití | América Central (incluye Caribe) | 700.000,00 | ACTED (400.000€) WFP/PMA (300.000€) | **ACTED:** mejorar la seguridad alimentaria y las condiciones sanitarias. **WFP/PMA:** ayuda alimentaria de emergencia. |
| Indonesia | Asia | 1.950.000,00 | Ayuda bilateral AECI (700.000€ en especie) FAO (1.000.000€) WFP/PMA (250.000€) | **AECI:** asistencia humanitaria para victimas del terremoto. **FAO:** asistencia para los damnificados por el Tsunami y conflicto. |
| Irán | Asia | 204.373,00 | Ayuda bilateral de AECI en especie | Asistencia humanitaria por el terremoto. |
| Kenia | África | 1.806.166,00 | UNICEF (556.166€). Cruz Roja de Kenia (750.000€). WFP/PMA (500.000€) | **UNICEF:** reducir el impacto de las sequías en las poblaciones más vulnerables. **Cruz Roja:** distribución de artículos no alimentarios y herramientas agrícolas. **WFP/PMA:** asistencia alimentaria. |
| Líbano | Asia | 4.325.000,00 | AECI (300.000€ en especie) CICR (1.000.000€) WFP/PMA (500.000€) ACNUR (800.000€) UNICEF (800.000€) Varias ONG (925.000€) | **AECI:** Asistencia humanitaria. **CICR:** distribución de alimentos, kits de higiene, cocina, salud, medicinas para desplazados internos. **WFP/PMA:** ayuda alimentaria para desplazados internos. **ONG**: ayuda alimentaria, kits de cocina e higiene, ayuda de emergencia a los desplazados, equipos de limpieza ambiental. |
| Malawi | África | 596.952,00 | FAO (250.000€) ONG (346.952€) | **FAO:** Mejorar las capacidad de recuperación de los pequeños propietarios de granjas ante los desastres naturales. **ONG:** reducir y prevenir la malnutrición y desarrollo de programas de emergencia por la epidemia del cólera. |
| Malí | África | 1.165.000,00 | FNUAP (365.000€) UNICEF (500.000€) ACH Mali (300.000€) | **FNUAP:** capacitaciones en reproducción, planificación familiar, transmisión de enfermedades sexuales. **UNICEF:** respuesta a la emergencia crónica de nutrición. **ACH:** reducir los niveles de malnutrición. |

* Elaborada por **Paola Saenz**, investigadora del IECAH. Fuente: AECI.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Mauritania | África | 550.000,00 | Ayuda bilateral AECI | Distribución de kits de primeros auxilios a retornados y reducción de la mortandad materna y neonatal. |
| Mozambique | África | 130.000,00 | Ayuda bilateral AECI | Provisión de refugios temporales y ayuda alimentaria. |
| Namibia | África | 300.000,00 | WFP/PMA | Distribución de alimentos. |
| Nigeria | África | 1.300.005,00 | UNICEF (500.000€) FNUAP (500.000€) ACH Niger (300.005€) | **UNICEF:** reducción de la malnutrición materna e implementación de estrategias de largo plazo para el control de la malnutricción infantil. **FNUAP:** fortalecimiento de las condiciones de atención neonatal y de obstetricia con el fin de reducir los niveles de mortandad materna y neonatal. **ACH:** reducir los niveles de malnutrición y mejorar la seguridad alimentaria infantil. |
| Pakistán | Asia | 200.000,00 | UNICEF | Provisión de agua y saneamiento a los damnificados del terremoto. |
| Paraguay | América del Sur | 150.000,00 | Secretaría de Emergencia Nacional (no especifica que se trate de ayuda bilateral) | Compras de material de emergencia (tiendas de campaña, generadores de electricidad, kits de agua, etc.). Fortalecimiento institucional para la gestión del riesgo. |
| Perú | América del Sur | 500.000,00 | WFP/PMA | Sin especificar. |
| República Centroafricana | África | 500.000,00 | UNICEF | Responder a las necesidades más urgentes de los desplazados internos por el conflicto armado. |
| República de Chad | África | 1.761.100,00 | ACNUR (750.000€) OXFAM (1'011.100€) | **ACNUR:** promoción del restablecimiento de las capacidades de autosuficiencia de los refugiados sudaneses. **OXFAM:** mejorar los niveles de inseguridad alimentaria y reducir los niveles de mortandad y morbilidad. |
| República Democrática del Congo | África | 3.481.505,00 | FNUAP (381.505€) ACNUR (1'000.000) UNICEF (500.000€) OCHA (400.000€) WFP/PMA (1'000.000€) ONG (200.000€) | **FNUAP:** fortalecimiento de las condiciones de atención neonatal y de obstetricia para la reducción de los niveles de mortandad materna y neonatal. **ACNUR:** proveer asistencia a los refugiados en los campos y asegurar su repatriación y reintegración en condiciones de seguridad y dignidad. **UNICEF:** mejorar las condiciones de salud y nutrición de la población más vulnerable. **OCHA:** ayuda humanitaria. **WFP/PMA:** reducir y estabilizar los niveles de malnutrición y mortalidad en los desplazados internos y retornados. **ONG:** reducir la mortalidad y morbilidad materna y neonatal. |
| Senegal | África | 750.000,00 | WFP/PMA (250.000€) CRE (500.000€) | **WFP/PMA:** atención a las poblaciones socialmente vulnerables. **CRE:** asistencia humanitaria |
| Somalia | África | 1.645.991,00 | UNICEF (495.991€) CICR (1'150.000€) | **UNICEF:** atención primaria de salud y provisión de agua y saneamiento. **CICR:** provisión de agua segura, refugios temporales, implementos agrícolas y protección contra mosquitos |
| Sudáfrica | África | 100.000,00 | San Josephs Care and Support Trust at Sizanani Village ONG | Mejorar la calidad de vida de los grupos socialmente vulnerables. Reducir los niveles de mortandad y morbilidad. |
| Sudán | África | 5.373.268,00 | ACNUR (800.000€) FAO (800.000€) OIM (200.000€) UNICEF (500.000€) WFP/PMA (1'000.000€) STC (738.568€) CRE (834.700€) | **ACNUR:** retorno y reintegración de los desplazados internos. **FAO:** fortalecer la seguridad alimentaria. **OIM:** retorno y reintegración de los desplazados internos. **UNICEF:** provisión de agua y saneamiento. **WFP/PMA:** ayuda alimentaria. **STC:** reintegración de desplazados internos y provisión de agua y saneamiento. **CRE:** asistencia humanitaria |
| Tanzania | África | 842.650,00 | WFP/PMA (500.000€) CRE (342.650€) | **WFP/PMA:** distribución de 1300 toneladas de maíz para los afectados por la sequía. **CRE:** asistencia humanitaria |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Territorios Palestinos Ocupados | Asia | 5.662.812,00 | UNRWA (2'000.000€) FAO (500.000€) UNICEF (1'130.617€) Varias ONG (2'032.195€) | **UNRWA:** mejorar las condiciones de vida de 45.314 refugiados y distribución de ayuda de emergencia en la franja de Gaza. **FAO:** mejorar la disponibilidad y accesibilidad de alimentos frescos locales. **UNICEF:** provisión of kits de educación, maletines escolares y libros para organizar actividades extracurriculares. Asimismo, establecieron 5 áreas juveniles de recreo y 4 espacios seguros para juego infantil. **ONG:** asistencia medica, mejorar los niveles de inseguridad alimentaria y el manejo del agua, así como incrementar la producción local. |
| Uganda | África | 750.000,00 | UNICEF (500.000€) FAO (250.000€) | **UNICEF:** reunificación de mujeres y niños con sus familias y comunidades. **FAO:** distribución de implementos agrícolas. |
| Vietnam | Asia | 414.780,00 | UNICEF (164.780€) Cruz Roja Vietnamita (250.000€) | **UNICEF:** reducir el número de niños muertos y/o heridos por las minas antipersona que no han explotado. |
| Zimbabwe | África | 640.000,00 | WFP/PMA (600.000€) ONG (40.000) | **WFP/PMA:** provisión de 1591 toneladas de maíz. **ONG:** compra de una ambulancia y construcción de una infraestructura. |

**Glosario**

**ACH -** Acción contra el Hambre
**ACNUR -** Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
**ACTED -** Agency for Technical Cooperation and Development
**AECI -** Agencia Española de Cooperación Internacional
**CESA -** Central Ecuatoriana de Servicios Agricolas
**CICR -** Comité Internacional de la Cruz Roja
**CRE -** Cruz Roja Española
**FAO -** Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
**FNUAP -** Fondo de Población de las Naciones Unidas
**OIM -** Organización Internacional para las Migraciones
**PAHO/OPS -** Organización Panamericana de la Salud
**PNUD -** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
**SECONRED -** Secretaría Ejecutiva de la Coordinadora Nacional para la Reducción de. Desastres
**STC -** Save the Children
**UNICEF -** Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
**UNRWA -** Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo
**WFP/PMA -** World Food Program/Programa Mundial de Alimentos



Diseño: Estudio Diego Feijóo
Maquetación: Carla Bahna




Instituto de Estudios
sobre Conflictos
y Acción Humanitaria

Topete 30 bajo
28039 Madrid
T 915 331 782
E-mail sede@iecah.org

**www.iecah.org**

En colaboración con:




Con el apoyo de:

**Ayuntamiento de Córdoba**
Delegación de Cooperación
Salud y Consumo